Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 5 avril 2016 [1]

Affaire C-113/15

Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG
contre
Landeshauptstadt München

[demande de décision préjudicielle formée par le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur de Bavière, Allemagne)]

«Directive 2001/110/CE — Article 2, point 4 — Indication du ou des pays d'origine où le miel a été récolté — Directive 2000/13/CE — Article 1er, paragraphe 3, sous b) — Notion de "denrée alimentaire préemballée" — Indication ou non du pays d'origine sur les portions individuelles de miel vendues en cartons à des collectivités et ensuite vendues séparément ou comprises dans des repas achetés — Article 13, paragraphe 4 — Portée de l'exception pour petits emballages — Règlement (UE) nº 1169/2011 — Article 2, paragraphe 2, sous e) — Notion de "denrée alimentaire préemballée" — Article 16, paragraphe 2 — Portée de l'exception pour petits emballages»

1. La présente affaire porte sur l'étiquetage de portions individuelles de miel qui sont emballées et vendues ensemble dans un carton dont l'étiquette indique le pays d'origine du miel. Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur de Bavière, Allemagne) cherche en substance à savoir si la législation de l'Union exige que le pays d'origine du miel figure également sur chaque portion individuelle qui est ensuite vendue séparément ou comprise dans un repas acheté. Cette question a été soulevée dans le contexte d'une procédure engagée par une entreprise de récolte et de conditionnement de miel (Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG, ci-après « Breitsamer ») contre le Landeshauptstadt München (ville de Munich). En 2012, Breitsamer s'est vu infliger une amende pour avoir, durant le premier semestre de l'année 2011, mis sur le marché des portions individuelles sans indiquer le pays d'origine du miel.

1 — Langue originale : l'anglais.

Le droit de l'Union

Étiquetage des denrées alimentaires : directive 2000/13/CE et règlement (UE) nº 1169/2011

2. La directive 2000/13/CE [2] a consolidé la réglementation antérieure 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 [3]. Son objet était d'édicter les règles de l'Union européenne, à caractère général, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires mises dans le commerce [4]. Des règles spécifiques, visant certaines denrées alimentaires déterminées seulement, devaient être arrêtées dans le cadre de dispositions distinctes régissant ces produits [5]. Toute réglementation relative à l'étiquetage des denrées alimentaires devait être fondée, avant tout, sur l'impératif de l'information et de la protection des consommateurs [6]. Un étiquetage détaillé décrivant la nature exacte et les caractéristiques des produits, afin de permettre au consommateur de choisir en toute connaissance, était considéré comme étant le plus approprié dans la mesure où il était celui qui créait le moins d'obstacles à la liberté des échanges [7].

3. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, celle-ci concernait, entre autres, l'étiquetage des denrées alimentaires destinées à être livrées en l'état au consommateur final. L'article 1er, paragraphe 2, étendait la portée de la directive aux denrées alimentaires destinées à être livrées aux restaurants, hôpitaux, cantines et autres collectivités similaires (dénommés ensemble « collectivités » dans la directive).

4. L'article 1er, paragraphe 3, sous a), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires définissait la notion d'« étiquetage » comme « les mentions, indications, marques de fabrique ou de commerce, images ou signes se rapportant à une denrée alimentaire et figurant sur tout emballage, document, écriteau, étiquette, bague ou collerette accompagnant ou se référant à cette denrée alimentaire ». L'article 1er, paragraphe 3, sous b), disposait que l'on entendait par une « denrée alimentaire préemballée » « l'unité de vente destinée à être présentée en l'état au consommateur final et aux collectivités, constituée par une denrée alimentaire et l'emballage dans lequel elle a été conditionnée avant sa présentation à la vente, que cet emballage la recouvre entièrement ou partiellement, mais de telle façon que le contenu ne puisse être modifié sans que l'emballage subisse une ouverture ou une modification ».

5. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, l'étiquetage ne pouvait pas être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment sur les caractéristiques de la denrée alimentaire, y compris son origine. L'article 2, paragraphe 3, sous a), prévoyait que cette règle s'appliquait également 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 étaient disposées ainsi qu'à l'environnement dans lequel elles étaient exposées.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 (JO 2000, L 109, p. 29), telle que modifiée par le règlement (CE) nº 596/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009 (JO 2009, L 188, p. 14, ci-après la « directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires »). La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires a depuis été abrogée par le règlement (UE) nº 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) nº 1924/2006 et (CE) nº 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) nº 608/2004 de la Commission (JO 2011, L 304, p. 18) : voir ci-dessous points 11 à 23.

3 — Considérant 1.

4 — Considérant 4.

5 — Considérant 5.

6 — Considérant 6.

7 — Considérant 8.

6. L'article 3, paragraphe 1, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires disposait que « [l]'étiquetage des denrées alimentaires comporte, dans les conditions et sous réserve des dérogations prévues aux articles 4 à 17, les seules mentions obligatoires » (énumérées aux points 1 à 10)[8]. Le point 8 de cette liste était libellé comme suit : « le lieu d'origine ou de provenance dans les cas où l'omission de cette mention serait susceptible d'induire le consommateur en erreur sur l'origine ou la provenance réelle de la denrée alimentaire ».

7. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, les dispositions de l'Union applicables à certaines denrées alimentaires déterminées pouvaient prévoir d'autres mentions obligatoires en plus de celles énumérées à l'article 3. En l'absence de telles dispositions de l'Union, les États membres pouvaient néanmoins prévoir eux-mêmes l'obligation de faire apparaître de telles mentions conformément à la procédure prévue à l'article 19[9].

8. L'article 13, paragraphe 1, sous a), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires exigeait que les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, figurent sur le préemballage ou sur une étiquette liée à celui-ci. Malgré cette exigence et sans préjudice des dispositions de l'Union relatives aux quantités nominales, l'article 13, paragraphe 1, sous b), prévoyait que, lorsque de telles denrées étaient destinées « au consommateur final, mais commercialisées à un stade antérieur à la vente à celui-ci et lorsque ce stade n'est pas la vente à une collectivité [premier tiret], [ou] à être livrées aux collectivités pour y être préparées, transformées, fractionnées ou débitées [second tiret] », ces mentions pouvaient ne figurer que sur les documents commerciaux se référant à ces denrées lorsqu'il était assuré que ces documents comportant toutes les mentions d'étiquetage soit accompagnaient les denrées alimentaires auxquelles ils se rapportaient, soit avaient été envoyés avant la livraison ou en même temps que celle-ci[10].

9. L'article 13, paragraphe 4, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires exposait les circonstances dans lesquelles des informations moins contraignantes devaient être indiquées. En particulier, seules les mentions figurant au paragraphe 1, points 1, 4 et 5, de l'article 3[11] devaient être indiquées en cas d'« emballages ou récipients dont la face la plus grande a une surface inférieure à 10 cm^2 » (ci-après les « minirécipients »).

10. L'article 14, premier alinéa, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires disposait que « [p]our les denrées alimentaires présentées non préemballées à la vente au consommateur final et aux collectivités ou pour les denrées alimentaires emballées sur les lieux de vente à la demande de l'acheteur ou préemballées en vue de leur vente immédiate, les États membres arrêtent les modalités selon lesquelles les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, sont indiquées ». L'article 14, second alinéa, permettait aux États membres de ne pas rendre obligatoires ces mentions ou certaines d'entre elles, à condition que l'information de l'acheteur soit assurée.

11. Le règlement n° 1169/2011[12] a abrogé, entre autres, la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires à partir du 13 décembre 2014[13].

8 — Voir également considérant 9. Les autres mentions comprenaient la dénomination de vente (point 1) ; la liste des ingrédients (point 2) ; la quantité de certains ingrédients ou catégories d'ingrédients (point 3) ; la quantité nette (point 4) ; la date de durabilité minimale ou la date limite de consommation (point 5) ; les conditions particulières de conservation et d'utilisation (point 6) ; les informations relatives au fabricant, au conditionneur ou au vendeur (point 7) ; un mode d'emploi (point 9) et (le cas échéant) le titre alcoométrique volumique acquis (point 10).

9 — Les modalités de cette procédure ne sont pas pertinentes en l'espèce.

10 — Voir également considérant 15.

11 — Ces mentions étaient (il convient de le rappeler) : la dénomination de vente (point 1) ; la quantité nette, pour les denrées alimentaires préemballées (point 4) et la date de durabilité minimale ou, dans le cas de certaines denrées, la date limite de consommation (point 5).

12 — Note sans objet pour la version en langue française.

13 — Voir considérants 6 et 11, article 53, paragraphe 1, ainsi qu'article 55.

12. Conformément au considérant 3 du règlement nº 1169/2011, afin d'atteindre un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de garantir leur droit à l'information, il est nécessaire d'assurer que ceux-ci disposent d'informations appropriées sur les denrées alimentaires qu'ils consomment. Le considérant 8 indique que ces exigences générales en matière d'étiquetage sont complétées par des dispositions qui s'appliquent soit à toutes les denrées alimentaires, dans des circonstances données, soit à certaines catégories de denrées alimentaires et qu'en outre, il existe des dispositions particulières applicables à des denrées alimentaires spécifiques. Conformément au considérant 17, la principale raison justifiant l'obligation de mentionner certaines informations sur les denrées alimentaires est de permettre aux consommateurs d'identifier un aliment, d'en faire un usage approprié et de choisir les denrées répondant à leurs propres besoins alimentaires. Le considérant 20 énonce que la législation relative à l'information sur les denrées alimentaires devrait interdire d'utiliser des informations susceptibles d'induire en erreur le consommateur, en particulier en ce qui concerne les caractéristiques, les effets ou les propriétés des denrées alimentaires. Pour être efficace, cette interdiction devrait également s'appliquer à la publicité faite à l'égard des denrées alimentaires et à leur présentation. Le considérant 22 relève la nécessité d'établir une liste de toutes les informations obligatoires qui devraient en principe être fournies pour toutes les denrées alimentaires destinées au consommateur final et aux collectivités. Il convient que cette liste reprenne les données requises par la législation actuelle de l'Union, généralement considérées comme un acquis précieux en matière d'information du consommateur. Le considérant 32 note que les dispositions relatives à l'indication obligatoire de l'origine ont été élaborées sur la base d'« approches verticales », par exemple, pour le miel, et fait référence, à cet égard, à la directive 2001/110/CE du Conseil [14].

13. Conformément à son article 1er, paragraphe 2, le règlement nº 1169/2011 « fixe les dispositifs garantissant le droit des consommateurs à l'information et les procédures d'information sur les denrées alimentaires ». L'article 1er, paragraphe 3, stipule que le règlement s'applique aux « exploitants du secteur alimentaire à tous les stades de la chaîne alimentaire lorsque leurs activités concernent l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires » et à « toutes les denrées alimentaires destinées au consommateur final, y compris celles servies par les collectivités, ou destinées à être livrées à des collectivités ». L'article 1er, paragraphe 4, dispose que le règlement s'applique également sans préjudice des exigences d'étiquetage continues dans des dispositions particulières de l'Union applicables à certaines denrées alimentaires.

14. On entend par « mise sur le marché » la « détention de denrées alimentaires […] en vue de leur vente, y compris l'offre en vue de la vente ou toute autre forme de cession, à titre gratuit ou onéreux, ainsi que la vente, la distribution et les autres formes de cession proprement dites » [article 2, paragraphe 1, sous a)] [15]. Les « informations obligatoires sur les denrées alimentaires » sont « les mentions que des dispositions de l'Union imposent de fournir au consommateur final » [article 2, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 1169/2001]. La notion de « denrée alimentaire préemballée [*pre-packed food*] » correspond à celle de « denrée alimentaire préemballée [*pre-packaged food*] » dans la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires : sa définition à l'article 2, paragraphe 2, sous e), est analogue à celle figurant à l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires [même si l'article 2, paragraphe 2, sous e), se réfère aux notions de « denrée alimentaire [*food*] » et « consommateur final [*final consumer*] » au lieu de « denrée alimentaire [*foodstuff*] » et « consommateur final [*ultimate consumer*] »]. La définition de la notion de « denrée alimentaire préemballée » ne couvre pas les denrées emballées sur le lieu de vente à la

14 — Directive du Conseil du 20 décembre 2001 relative au miel (JO 2002, L 10, p. 47, ci-après la « directive relative au miel »).

15 — Il s'agit de la définition énoncée à l'article 3, point 8, du règlement (CE) nº 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO 2002, L 31, p. 1), à laquelle l'article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1169/2001 fait référence.

demande du consommateur ou préemballées en vue de leur vente immédiate [article 2, paragraphe 2, sous e)]. L'article 2, paragraphe 3, prévoit que le pays d'origine d'une denrée alimentaire signifie l'origine de la denrée, telle que définie conformément aux articles 23 à 26 du règlement (CEE) nº 2913/92 [16].

15. L'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 1169/2001 dispose que « [l]'information sur les denrées alimentaires tend à un niveau élevé de protection de la santé et des intérêts des consommateurs en fournissant au consommateur final les bases à partir desquelles il peut décider en toute connaissance de cause et utiliser les denrées alimentaires en toute sécurité ».

16. L'exigence fondamentale, prévue à l'article 6 du règlement nº 1169/2001, est que toute denrée alimentaire destinée au consommateur final ou aux collectivités soit accompagnée d'informations sur les denrées alimentaires conformément au règlement.

17. L'article 8 du règlement nº 1169/2001 est intitulé « Responsabilités ». Le paragraphe 6 vise les informations relatives aux denrées alimentaires non préemballées destinées au consommateur final. En ce qui concerne cette catégorie de denrées alimentaires, les exploitants du secteur alimentaire, dans les entreprises placées sous leur contrôle, veillent à ce que ces informations soient transmises à l'exploitant du secteur alimentaire recevant ces denrées pour que, si nécessaire, les informations obligatoires sur les denrées alimentaires soient fournies au consommateur final.

18. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, sous i), du règlement nº 1169/2001, lorsqu'il est prévu à l'article 26 [17] (conformément aux articles 10 à 35 et sous réserve des exceptions prévues au chapitre IV relatif aux informations obligatoires sur les denrées alimentaires), le pays d'origine ou le lieu de provenance doit être indiqué.

19. Pour les denrées alimentaires préemballées, l'article 12, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2001 exige que les informations obligatoires figurent directement sur l'emballage ou sur une étiquette attachée à celui-ci.

20. L'article 16, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2001 prévoit que, dans le cas d'emballages ou de minirécipients, seules les mentions énumérées à l'article 9, paragraphe 1, sous a), c), e) et f) [18], sont obligatoires sur l'emballage ou l'étiquette. Les mentions visées à l'article 9, paragraphe 1, sous b) [19], sont fournies par d'autres moyens ou sont mises à la disposition du consommateur à sa demande. Le considérant 39 explique que l'objectif de cette exemption est d'éviter de compliquer inutilement la tâche des exploitants du secteur alimentaire et qu'elle s'applique pour autant que d'autres règles de l'Union ne prévoient pas l'obligation de fournir cette information.

21. L'article 26 du règlement nº 1169/2001 prévoit des dispositions détaillées concernant, entre autres, l'indication du pays d'origine des denrées alimentaires. L'article 26, paragraphe 1, dispose qu'il s'applique sans préjudice des exigences d'étiquetage prévues dans des dispositions particulières de l'Union. Conformément à l'article 26, paragraphe 2, sous a), l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance est obligatoire « dans les cas où son omission serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs sur le pays d'origine ou le lieu de provenance réel de la denrée alimentaire, en particulier si les informations jointes à la denrée ou l'étiquette dans son ensemble peuvent laisser penser que la denrée a un pays d'origine ou un lieu de provenance différent» [20].

16 — Règlement du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1), tel que modifié. Les articles 23 à 26 concernent la détermination de l'origine non préférentielle des marchandises.

17 — Voir point 21 ci-dessous.

18 — À savoir la dénomination de la denrée alimentaire [point a)], certains ingrédients ou auxiliaires technologiques [point c)], la quantité nette de denrée alimentaire [point e)] et la date de durabilité minimale ou la date limite de consommation [point f)].

19 — C'est-à-dire la liste des ingrédients.

20 — Voir également considérant 29.

22. Aux termes de l'article 44, paragraphe 1, du règlement nº 1169/2001, pour les denrées alimentaires proposées non préemballées à la vente au consommateur final et aux collectivités ou pour les denrées alimentaires emballées sur les lieux de vente à la demande du consommateur ou préemballées en vue de leur vente immédiate, a) l'indication des mentions visées à l'article 9, paragraphe 1, sous c), est obligatoire et b) l'indication d'autres mentions visées aux articles 9 et 10[21] n'est pas obligatoire, à moins qu'un État membre n'adopte des mesures nationales exigeant que toutes ces mentions ou certaines d'entre elles ou des éléments de ces mentions soient indiqués. Conformément à l'article 44, paragraphe 2, les États membres peuvent arrêter des mesures nationales concernant les modalités selon lesquelles les mentions ou éléments de mentions indiqués à l'article 44, paragraphe 1, doivent être communiqués et, le cas échéant, la forme de leur expression et de leur présentation.

23. L'article 54 fixe des mesures transitoires. L'article 54, paragraphe 1, premier alinéa, dispose que les denrées alimentaires mises sur le marché ou étiquetées avant le 13 décembre 2014 et qui ne sont pas conformes aux exigences du règlement nº 1169/2011 peuvent être commercialisées jusqu'à épuisement des stocks.

Production et commercialisation du miel : la directive relative au miel

24. La directive relative au miel est une refonte de la directive 74/409/CEE[22], visant à rendre plus accessibles les règles relatives aux conditions de production et de commercialisation du miel et à aligner cette dernière sur la législation générale de l'Union applicable aux denrées alimentaires, notamment celle relative, entre autres, à l'étiquetage[23]. Le considérant 5 énonce que les règles générales d'étiquetage des denrées alimentaires établies dans la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires devraient s'appliquer sous réserve de certaines conditions. Compte tenu du lien étroit entre la qualité du miel et son origine, il est indispensable d'assurer une pleine information sur ces points (c'est-à-dire la qualité et l'origine du miel) afin d'éviter d'induire en erreur le consommateur sur la qualité du produit. L'intérêt particulier manifesté par le consommateur à l'égard des caractéristiques géographiques du miel et la transparence totale dans ce domaine exigent que le pays d'origine (c'est-à-dire le pays où le miel a été récolté) figure sur l'étiquetage

25. L'article 1er dispose que la directive relative au miel s'applique aux produits définis à l'annexe I (intitulée « Dénominations, descriptions et définitions des produits »). Ces produits doivent être conformes aux exigences de l'annexe II (intitulée « Caractéristiques de composition des miels »).

26. L'article 2 confirme que la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires s'applique aux produits définis à l'annexe I de la directive relative au miel, sous réserve d'une série de conditions qui sont exposées. Aux termes de la condition prévue à l'article 2, point 4, sous a) : « Le ou les pays d'origine où le miel a été récolté sont indiqués sur l'étiquette. » L'article 2, point 4, sous a), prévoit également que « si le miel est originaire de plus d'un État membre ou de plus d'un pays tiers, l'indication des pays d'origine peut être remplacée par […], selon le cas : "mélange de miels originaires de la CE", "mélange de miels non originaires de la CE", "mélange de miels originaires et non originaires de la CE" ». L'article 2, point 4, sous b), stipule que, aux fins de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, et notamment de ses articles 13, 14, 16 et 17, les mentions à indiquer conformément à l'article 2, point 4, sous a), de la directive relative au miel sont considérées comme des mentions au sens de l'article 3 de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

21 — L'article 10 concerne les mentions obligatoires complémentaires pour des types ou catégories spécifiques de denrées alimentaires et n'est pas pertinent dans la présente procédure.

22 — Directive du Conseil du 22 juillet 1974 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant le miel (JO 1974, L 221, p. 10).

23 — Considérant 4.

27. La directive relative au miel a été modifiée par la directive 2014/63/UE [24], entrée en vigueur le 23 juin 2014 et donc après la mise sur le marché des portions individuelles de miel en cause en l'espèce. Conformément à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la directive 2014/63, le délai imposé aux États membres pour appliquer les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 1er, points 1, 2 et 6 (« Modifications »), ainsi qu'à l'article 3 (« Mesures transitoires ») de la directive 2014/63 était fixé au 24 juin 2015. Aux termes de l'article 3, les produits mis sur le marché ou étiquetés avant le 24 juin 2015, conformément à la directive relative au miel, peuvent continuer à être commercialisés jusqu'à épuisement des stocks [25]. En tout état de cause, en ce qui concerne l'indication du pays d'origine, la directive 2014/63 adapte simplement la directive relative au miel à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en remplaçant la référence à la « CE » à l'article 2, point 4, sous a), de la directive relative au miel par une référence à l'« Union européenne» [26].

Le droit allemand

28. Conformément à l'article 42, paragraphe 1, du Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen (loi relative à la mise sur le marché et à la mise à disposition sur le marché d'instruments de mesures, à leur utilisation et à leur étalonnage, ainsi qu'aux préemballages), du 25 juillet 2013, on entend par « préemballage » les emballages de toute nature, dans lesquels les produits sont conditionnés en l'absence de l'acheteur et qui sont fermés en l'absence de l'acheteur, la quantité des produits contenus ne pouvant être modifiée sans ouvrir ou altérer nettement l'emballage. La juridiction nationale fait valoir que la législation nationale et celle de l'Union considèrent que le fait qu'un article unique est offert en vente est déterminant à la fois pour la notion de « préemballage » (dans la législation nationale) et celle de « denrée alimentaire préemballée » (dans la législation de l'Union).

29. L'article 1er, paragraphe 1, de la Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (règlement relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires) [27] dispose que ce règlement porte sur l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées destinées à être présentées aux consommateurs. Les restaurants, les cantines et les entreprises de restauration commerciale sont des « consommateurs ».

30. L'article 3, paragraphe 4, de la Honigverordnung (règlement relatif au miel), du 16 janvier 2004, qui correspond selon la juridiction de renvoi à l'article 2, point 4, sous a), de la directive relative au miel, dispose que, outre les indications requises par le règlement relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires, l'étiquetage des produits figurant à l'annexe 1 (qui concerne les définitions et dénominations de vente relatives au miel et dont relève, selon la juridiction de renvoi, le produit en cause) doit mentionner le pays ou les pays d'origine où le miel a été récolté. Si le miel est récolté dans plus d'un pays d'origine et dans la mesure où il y a été récolté, les indications comprennent les mentions : a) « mélange de miels originaires de la CE », b) « mélange de miels non originaires de la CE » et c) « mélange de miels originaires et non originaires de la CE ».

31. Aux termes de l'article 3, paragraphe 3, première phrase, du règlement relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires, qui (conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement relatif au miel) s'applique également à l'information à inclure sur l'étiquette conformément à l'article 3, paragraphe 4, du règlement relatif au miel, les indications doivent être inscrites en allemand sur l'emballage ou sur

24 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant la directive 2001/110 (JO 2014, L 164, p. 1).

25 — Voir également article 2, paragraphe 1, ainsi que considérants 11 et 12.

26 — Voir article 1er, paragraphe 1, et considérant 6.

27 — La juridiction de renvoi s'appuie sur la version publiée le 15 décembre 1999 (BGBl. 1999 I, p. 2464) et modifiée par l'article 2 de la Verordnung (règlement) du 25 février 2014 (BGBl. 2014 I, p. 218).

une étiquette attachée à celui-ci, à un endroit apparent pour être facilement visibles, clairement lisibles, indélébiles et aisément compréhensibles. L'article 4, paragraphe 3, du règlement relatif au miel interdit de mettre sur le marché des produits qui ne répondent pas aux exigences de l'article 3, paragraphe 4, du règlement relatif au miel.

Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

32. Un des produits mis sur le marché par Breitsamer est dénommé « Breitsamer Imkergold ». Il s'agit de 120 portions individuelles de 20 grammes du même miel, fermées par un couvercle en aluminium scellé. Les étiquettes ou les emballages des portions individuelles n'indiquent pas le pays d'origine du miel. Un emballage en carton unique contient les 120 portions. L'information nécessaire figure sur l'étiquette de chaque carton, y compris le pays d'origine du miel.

33. Le 30 octobre 2012, la ville de Munich a infligé une amende au dirigeant de Breitsamer pour avoir commercialisé des portions individuelles de miel sur l'emballage ou l'étiquette desquelles ne figurait pas le pays d'origine du miel. Le 5 novembre 2012, Breitsamer a introduit une réclamation administrative contre cette amende auprès de la ville de Munich. Le même jour, elle a formé un recours administratif devant le Verwaltungsgericht München (tribunal administratif de Munich) afin d'obtenir un jugement déclaratoire constatant qu'aucune indication du pays d'origine n'était requise parce que les portions individuelles n'étaient pas destinées à être vendues séparément sur le marché et qu'il ne s'agissait donc pas de denrées alimentaires préemballées. À la demande de Breitsamer, la ville de Munich a suspendu la procédure administrative dont elle était saisie. Le 25 septembre 2013, le Verwaltungsgericht München (tribunal administratif de Munich) a rejeté l'action déclaratoire de Breitsamer. Breitsamer a fait appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi.

34. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes :

« 1) Des portions individuelles de miel, qui sont contenues dans un emballage extérieur sur lequel figurent tous les éléments d'étiquetage, y compris l'indication du pays d'origine, qui ne sont pas vendues en tant que portions individuelles au consommateur final et ne sont pas destinées à être livrées séparément à des collectivités, sont-elles des "denrées alimentaires préemballées" au sens de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la [directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires] et de l'article 2, paragraphe 2, sous e), du règlement nº 1169/2011, soumises à une obligation d'étiquetage spécifique, ou bien ces portions individuelles de miel ne sont-elles pas des denrées alimentaires préemballées soumises aux obligations d'étiquetage, en ce qu'il ne s'agit pas d'unités de vente ?

2) Convient-il d'apporter une réponse différente à cette question si, dans des collectivités, lesdites portions individuelles ne sont pas seulement proposées dans la composition de repas préparés payés sous forme de forfait, mais également vendues séparément ? »

35. Breitsamer, le parquet du Land de Bavière, la ville de Munich et la Commission européenne ont présenté des observations écrites et ont été entendues en leurs observations orales lors de l'audience du 28 janvier 2016.

Appréciation

Observations préliminaires

36. Par ses deux questions, la juridiction de renvoi demande en substance si la législation de l'Union exige l'indication du pays d'origine sur des portions individuelles de miel qui sont emballées et vendues ensemble dans un carton à des collectivités, lorsqu'elles sont ensuite vendues séparément au consommateur final du miel ou lorsqu'elles lui sont procurées en tant que composante d'un repas acheté. À la lecture de la demande de décision préjudicielle et des observations écrites déposées, il ne m'apparaît pas clairement, malgré la formulation de la première question, si les portions individuelles de miel en cause dans la procédure au principal étaient (et sont encore) finalement vendues séparément aux consommateurs finaux. En tout état de cause, il s'agit d'une question de fait qui relève de la juridiction nationale compétente. En outre, la question de savoir si les faits en cause relèvent plutôt de la première ou de la seconde question n'est pas importante pour mon analyse de celles-ci ; selon moi, la réponse à l'une des questions implique de prendre en compte la prémisse factuelle de l'autre.

37. La juridiction de renvoi demande des éclaircissements sur les exigences d'étiquetage pour le miel, aux termes à la fois de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires et du règlement nº 1169/2011. Il est constant que, au moment où l'amende contestée a été infligée, la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires était en vigueur [28]. Pour cette raison, la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires plutôt que le règlement nº 1169/2011 est pertinente pour la solution de la réclamation administrative de Breitsamer [29]. Cependant, la procédure judiciaire engagée par Breitsamer et qui a abouti à la présente demande de décision préjudicielle vise à obtenir un jugement déclaratoire disant pour droit que le fait de mettre sur le marché des portions individuelles de miel *regroupées ensemble dans un carton* n'est pas soumis à l'obligation d'indiquer le pays d'origine sur chaque portion individuelle. La juridiction de renvoi observe que Breitsamer entend continuer cette pratique (si elle est légale, je suppose). Le règlement nº 1169/2011 (y compris ses règles transitoires [30]) est pertinent pour apprécier les activités de Breitsamer à compter du 13 décembre 2014. J'examinerai donc les questions préjudicielles au regard tant de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires que du règlement nº 1169/2011.

La directive relative au miel et la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires

38. La juridiction de renvoi explique que le miel en cause relève de l'annexe I de la directive relative au miel [31]. La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires s'applique également à ce miel, à certaines conditions [32]. Les deux directives sont donc applicables conjointement, même si la directive relative au miel prévoit des règles plus spécifiques dans des domaines couverts par les deux directives.

28 — Voir article 53, paragraphe 1, du règlement nº 1169/2011.

29 — Voir point 33 ci-dessus.

30 — Voir, notamment, article 54, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 1169/2011.

31 — Voir article 1er de la directive relative au miel.

32 — Voir article 2 de la directive relative au miel. Voir également article 4, paragraphe 2, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

39. La directive relative au miel lue isolément ne permet pas de répondre aux questions qui préoccupent la juridiction de renvoi. Si la directive relative au miel exige l'indication du pays ou des pays d'origine du miel sur l'étiquette et établit des règles concernant ce qui devrait être compris dans cette indication [33], elle n'indique pas à quel produit précis (miel) ou à quel stade spécifique de la chaîne d'approvisionnement cette étiquette devrait être apposée. La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, dans la mesure où elle s'appliquait de manière horizontale à toutes les denrées alimentaires mises sur le marché [34], a-t-elle prévu des exigences aussi détaillées ?

40. Je pense que oui.

41. La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires concernait l'étiquetage de denrées alimentaires « destinées à être livrées en l'état au consommateur final » et à celles « destinées à être livrées aux […] collectivités» [35]. Les exigences d'étiquetage étaient différentes selon que les denrées alimentaires étaient préemballées ou non. Si les denrées alimentaires étaient emballées avant la vente, alors certaines mentions devaient figurer obligatoirement sur l'étiquetage [36]. Si elles n'étaient pas préemballées, si elles étaient emballées sur les lieux de vente à la demande de l'acheteur ou si elles étaient préemballées en vue de leur vente immédiate, les États membres devaient arrêter les modalités selon lesquelles les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, devaient être indiquées et ils pouvaient décider de ne pas rendre obligatoire ces mentions ou certaines d'entre elles, pour autant que l'information de l'acheteur est assurée [37].

42. Il s'ensuit que, si les portions individuelles de miel en cause étaient des denrées alimentaires préemballées, leur emballage ou étiquetage devait en principe indiquer le « lieu d'origine ou de provenance dans les cas où l'omission de cette mention serait susceptible d'induire le consommateur en erreur sur l'origine ou la provenance réelle de la denrée alimentaire» [38]. Alors que l'article 3, paragraphe 1, point 8, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires laissait donc entendre que cette exigence était en principe conditionnelle, il me semble que cette condition était satisfaite quand il s'agissait de miel. En effet, le législateur a expressément admis dans la directive relative au miel qu'il est indispensable que l'information complète sur l'origine du miel soit disponible afin que le consommateur ne soit pas induit en erreur sur la qualité du miel (étroitement liée à son origine) [39]. Donc, sous l'empire de la directive relative au miel, l'indication de l'origine sur l'étiquette est en principe une obligation inconditionnelle [40].

43. Il est constant que les portions individuelles de miel en cause relèvent des deuxième et troisième éléments de la définition de la notion de « denrée alimentaire préemballée » au sens de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires [41]. Il semble que le miel est emballé dans un petit récipient qui est fermé par un couvercle en aluminium scellé, qu'il faut ouvrir le couvercle scellé pour modifier son contenu et que le miel était emballé de cette manière avant d'être présenté à la vente (soit séparément, soit dans un carton contenant des portions individuelles). Lorsqu'une portion individuelle de miel atteignait finalement dans la chaîne d'approvisionnement le stade de la consommation, le miel était emballé de cette manière. Au stade précédent, ce miel emballé était contenu, avec d'autres portions individuelles de miel similaires, dans un carton.

33 — Voir article 2, paragraphe 4, sous a), de la directive relative au miel.

34 — Voir considérant 4 de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

35 — Article 1er, paragraphes 1 et 2, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

36 — Article 2, article 4, paragraphe 2, et article 13, paragraphe 1, sous a), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

37 — Article 14 de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

38 — Article 1er, paragraphe 3, sous b), article 3, paragraphe 1, point 8, et article 13, paragraphe 1, sous a), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

39 — Considérant 5 de la directive relative au miel.

40 — Article 2, point 4, sous a), de la directive relative au miel.

41 — Article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

44. Le principal désaccord entre les parties porte sur la question de savoir si, lorsqu'une portion individuelle de miel est fournie par une collectivité au consommateur final en tant que composante d'un repas acheté par ce dernier, elle doit être étiquetée de manière appropriée afin d'indiquer le pays d'origine du miel. C'est l'objet de la première question de la juridiction de renvoi. Breitsamer et la Commission font valoir que de telles portions individuelles ne relèvent pas de la définition d'une « denrée alimentaire préemballée »; le parquet du Land de Bavière et la ville de Munich soutiennent qu'elles en relèvent.

45. Je partage ce dernier point de vue.

46. Il est vrai que certaines parties du texte de certaines versions linguistiques de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), et d'autres dispositions de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, si elles sont lues isolément, pourraient conforter une interprétation plus stricte, en ce sens que seules des portions individuelles présentées dans leur forme emballée en vue de la vente au consommateur sont des « unité[s] de vente destinée[s] à être présentée[s] en l'état au consommateur final » et doivent donc être qualifiées de « denrées alimentaires préemballées ».

47. Donc, alors que dans certaines versions linguistiques (comme les versions en langues anglaise et polonaise) de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), le terme neutre *single item* (article unique) est utilisé, d'autres versions linguistiques (y compris les versions en langues allemande, espagnole, française, néerlandaise et italienne) utilisent un terme qui peut être traduit en anglais comme *sales item* (unité de vente). Ce dernier terme correspond aussi à la signification attribuée au terme *single item* par un groupe de travail (composé d'experts des États membres) constitué par la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs de la Commission. Ce groupe de travail a estimé, dans un document sans valeur juridique officielle, que « les coupelles individuelles (par exemple, de confiture, de miel ou de moutarde) présentées aux clients de ces établissements comme partie intégrante du repas ne sont pas considérées comme des unités de vente [*units of sale*]» [42] et ne relèvent donc pas du champ d'application de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires. Si les termes « unités de vente » [*single item*] sont lus en ce sens, le champ d'application de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), ne couvre qu'une unité (séparée, donc) de denrée alimentaire emballée avant la vente qui est présentée en l'état pour être vendue au consommateur final, c'est-à-dire le consommateur se trouvant au dernier stade de la chaîne d'approvisionnement, qui peut alors choisir d'acheter cette denrée alimentaire et finalement de l'ingérer.

48. Il serait également permis d'affirmer, à l'appui d'une interprétation stricte, que le législateur, lorsqu'il a prévu à l'article 14 les exigences en matière d'étiquetage des denrées alimentaires qui ne sont *pas* préemballées au sens de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), faisait référence aux denrées alimentaires qui sont offertes à la vente, c'est-à-dire les « denrées alimentaires présentées […] à la vente au consommateur final », les « denrées alimentaires […] emballées sur les lieux de vente » (et donc non offertes antérieurement à la vente) et les denrées alimentaires « préemballées en vue de leur vente immédiate ». D'autres parties de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires

42 — « Questions et réponses sur l'application du règlement (UE) nº 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires ». Ce document répond à certaines questions relatives à l'application du règlement nº 1169/2011 [la définition de la notion de « denrée alimentaire préemballée » qui y figure utilise les mêmes termes que ceux figurant à l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires ; voir point 14 ci-dessus et point 71 ci-dessous]. Sur la couverture du document il est mentionné que celui-ci « n'a […] aucune valeur juridique officielle et, en cas de litige, l'interprétation de la législation incombe en dernier ressort à la Cour de justice de l'Union européenne ». La version en français de ce document est disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_fr.pdf.

faisaient également référence à l'« acheteur » plutôt qu'au « consommateur» [43]. En outre, alors que l'article 5, paragraphe 1, régissait la dénomination « de vente » de la denrée alimentaire, aucune disposition distincte ne s'appliquait à la dénomination « de fourniture au consommateur des denrées alimentaires » ni ne rendait l'article 5, paragraphe 1, applicable dans ce cas.

49. De plus (pourrait-on dire), la législation disposait qu'exceptionnellement, il pouvait être prévu que seules les informations sur les éléments essentiels figurent sur l'emballage extérieur au stade *antérieur à* la vente au consommateur final [44]. Ainsi, si cette denrée alimentaire était commercialisée à un stade *antérieur à la vente* au consommateur final, et lorsque ce stade n'était pas la vente à une collectivité, il n'était *pas* nécessaire d'indiquer l'origine de la denrée alimentaire sur l'emballage ou sur une étiquette attachée à celui-ci. L'article 13, paragraphe 1, sous b), disposait qu'il suffisait d'indiquer cette information sur les documents commerciaux fournis (moyennant certaines conditions). Donc, en amont de la chaîne d'approvisionnement, avant la vente au consommateur final ou à une collectivité, l'article 13, paragraphe 1, sous a), ne s'appliquait pas à des produits qui étaient cependant des denrées alimentaires au sens de l'article 1er, paragraphe 3, sous b). [Toutefois, selon moi, alors que cela confirme que l'article 13, paragraphe 1, sous a), portait bel et bien, à tout le moins, sur les portions individuelles de miel vendues séparément au consommateur final ou à une collectivité [45], cela ne signifie pas nécessairement que l'article 13, paragraphe 1, sous a), ne s'appliquait pas aux denrées alimentaires – telles que celles en cause – en aval de la chaîne d'approvisionnement.]

50. Enfin, au moins la version en langue anglaise de la directive originale relative à l'étiquetage des denrées alimentaires (c'est-à-dire la directive 79/112/CEE) prévoyait que son champ d'application devrait être limité aux denrées alimentaires *destinées au* consommateur final [46]. Cela également peut être considéré comme allant dans le sens d'une interprétation stricte.

51. À mon avis, ces arguments permettent en réalité de conclure que la définition figurant à l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires portait au moins sur une portion individuelle de miel comme celles en cause en l'espèce, si ou lorsqu'elle est vendue séparément (la deuxième question préjudicielle). Selon moi, d'autres parties de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), et la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires dans son ensemble ainsi que les objectifs et l'économie générale de cette directive à la fois confirment cette conclusion et laissent penser qu'il convient également de répondre par l'affirmative à la première question.

52. Le fait que certaines versions linguistiques de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires utilisent les termes signifiant « unité de vente » (*sales item*) plutôt que ceux signifiant « article unique » (*single item*) ne saurait être déterminant. Il est de jurisprudence constante qu'en raison de la nécessité d'appliquer et d'interpréter uniformément la législation de l'Union, elle doit être interprétée en fonction tant de la volonté réelle de son auteur que du but poursuivi par ce dernier, à la lumière, notamment, des versions établies dans toutes les langues [47]. Dès lors, en cas de divergences entre ces versions, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément [48].

43 — Voir, notamment, article 2, paragraphe 1, sous a), et article 14, deuxième alinéa, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

44 — Voir article 13, paragraphe 1, sous b), et considérant 15 de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

45 — J'observe en passant que j'estime intrinsèquement improbable qu'une collectivité achète habituellement des portions individuelles de miel vendues séparément, une à une. Il semble plus plausible de considérer qu'elle achèterait probablement un « paquet pour restauration collective » contenant de nombreuses portions individuelles de miel vendues ensemble à un prix unitaire réduit.

46 — Cinquième considérant de la directive 79/112 du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p. 1).

47 — Voir, notamment, arrêt du 3 juin 2010, Internetportal und Marketing (C-569/08, EU:C:2010:311, point 35 et jurisprudence citée).

48 — Voir, notamment, arrêt du 29 avril 2010, M e.a. (C-340/08, EU:C:2010:232, point 44 et jurisprudence citée).

53. Aux termes de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, une denrée alimentaire préemballée consistait en une unité de vente destinée à être *présentée* en l'état au consommateur final. Cette lecture est conforme au bon sens. Il apparaît clairement, s'il est lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, qui définissait la portée générale de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, que le premier élément de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), devait être lu comme faisant référence à une (forme de) « livraison » de la denrée alimentaire au consommateur final. Cela aurait inclus à la fois la livraison d'une denrée alimentaire emballée en portions individuelles afin de la présenter à la vente au consommateur final et la fourniture de la denrée alimentaire emballée en portions individuelles au consommateur final en tant que composante d'un repas acheté. En même temps, alors que la définition de la notion de « denrée alimentaire préemballée » à l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires exigeait que la denrée alimentaire soit emballée avant sa vente, cette vente pouvait être celle au consommateur final ou à la collectivité. La denrée alimentaire devait être emballée de manière à pouvoir être vendue en l'état ; cette partie de la définition n'exigeait pas que cette vente soit celle au consommateur final. Dès lors, la denrée alimentaire pouvait être emballée avant la vente soit comme un article séparé, soit comme composante d'un ensemble de denrées alimentaires, à une collectivité et ensuite présentée au consommateur final à la fin de la chaîne d'approvisionnement comme une denrée alimentaire emballée en portion individuelle en tant que composante d'un repas acheté.

54. Cette interprétation de la phrase « l'unité de vente destinée à être présentée en l'état » permet d'assurer une lecture uniforme de toutes les versions linguistiques de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires. Tout en garantissant que le terme « présentée » n'est pas lu en ce sens qu'il signifierait seulement « vendue », elle évite également que le terme « vendue » soit privé de son sens dans certaines versions linguistiques. La raison en est que, lorsqu'un consommateur achète un repas, il y a une contrepartie. Le prix payé couvre tous les biens et services nécessaires pour fournir ce repas. Il inclut donc la contrepartie des diverses composantes de ce repas, y compris, le cas échéant, des portions individuelles de miel telles que celles en cause.

55. L'interprétation que je suggère contribue également à la réalisation des objectifs de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

56. La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires visait à prévenir les entraves à la libre circulation des produits et les conditions de concurrence inégales et à imposer des règles générales, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires mises dans le commerce [49]. À mon avis, de telles entraves pouvaient survenir aussi longtemps qu'une denrée alimentaire (emballée) se trouvait sur le marché et pouvait être cédée, y compris au dernier stade de la chaîne d'approvisionnement, lorsqu'elle était distribuée à un consommateur en tant que composante de la fourniture d'un repas (ce qui comprend normalement la fourniture à la fois de services et de marchandises [50]). Donc, aussi longtemps que la denrée alimentaire (emballée) restait sur le marché, il y avait un intérêt à rapprocher les législations des États membres relatives à l'étiquetage de ce produit. Dans la situation décrite dans la première question, la denrée alimentaire emballée était présentée à la vente pour la dernière fois quand elle était achetée par la collectivité. Cependant, cette dernière vente n'avait pas pour effet, me semble-t-il, que la denrée alimentaire n'était plus sur le marché [51]. Au contraire : la fourniture

49 — Considérants 2 et 4 de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

50 — Voir, pour une illustration des divers services et marchandises impliqués dans de telles transactions (dans le contexte de la taxe sur la valeur ajoutée, TVA), arrêt du 10 mars 2011, Bog e.a. (C-497/09, C-499/09, C-501/09 et C-502/09, EU:C:2011:135, points 64 à 81).

51 — Encore une fois, il ne semble pas raisonnable de supposer que, si la collectivité a besoin de grandes quantités de miel afin de produire certains aliments préparés (par exemple, un gâteau), elle achètera un carton de 120 portions individuelles pour les ouvrir une à une plutôt que d'acheter un pot de taille adaptée à la restauration collective. La justification économique de l'achat du carton de 120 portions individuelles est plus vraisemblablement que ce moyen permet à l'entreprise de restauration collective d'économiser les coûts de travail qu'impliquerait le fait de partager le miel en portions. De plus, les portions individuelles sont présentées au consommateur final sans être altérées.

ultérieure de celle-ci au consommateur (en tant que composante du repas acheté par ce dernier) constituait une forme de distribution avec contrepartie et il s'agissait donc d'une forme de mise sur le marché du produit. Lors de l'audience, la Commission a marqué son accord avec cette dernière proposition (malgré sa position sur la première question).

57. La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires concernait également la nécessité d'informer et de protéger le consommateur [52] en fournissant une information (y compris sur le pays d'origine de la denrée alimentaire) lui permettant de choisir la denrée alimentaire en toute connaissance des éléments considérés comme pertinents pour effectuer ce choix. Un étiquetage détaillé était considéré comme un instrument utile parce qu'il créait le moins d'obstacles à la liberté des échanges [53].

58. Les denrées alimentaires sont achetées principalement pour être ingérées. L'intérêt d'un consommateur, à la fin de la chaîne d'approvisionnement, à obtenir des informations obligatoires ou non sur la denrée alimentaire est pertinent de la même manière pour les deux décisions (c'est-à-dire celle de l'acheter et celle de l'ingérer). Cet intérêt ne disparaît pas du simple fait que son choix se limite à savoir s'il ingère ou non une certaine denrée alimentaire procurée en tant que composante d'un repas acheté (la situation visée par la première question préjudicielle). En fait, son intérêt à une transparence totale quant aux caractéristiques essentielles de la denrée alimentaire ne diffère sans doute guère, qu'il s'agisse de cette situation ou de celle où il est libre d'acheter (ou de ne pas acheter) cette denrée alimentaire séparément pour l'ingérer.

59. Finalement, j'observe que ma lecture de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires ne rend pas le respect de cette directive plus contraignant ou éventuellement impossible en pratique. En fait, dans une certaine mesure, elle évite de devoir mettre en place des lignes doubles de produits. Il est vrai que, dans le cadre d'une interprétation stricte de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), les fabricants pourraient avoir opté pour le niveau supérieur de protection du consommateur en apposant sur chaque portion individuelle une étiquette comportant l'information obligatoire, qu'elle soit ou non destinée aux consommateurs individuels achetant séparément une portion individuelle. Cependant, les fabricants pourraient, au lieu de cela, avoir pris la décision commerciale de mettre en place des lignes doubles de produits (une pour les portions munies d'une étiquette avec l'information nécessaire et une seconde pour les mêmes portions, mais sans cette information) [54] et en tout état de cause avoir dû apposer une étiquette sur les produits du second type (par exemple, « non destiné à la vente» [55]) afin d'effectuer une fourniture séparée des deux catégories de produits. Dans ces circonstances, des coûts liés à la mise en œuvre auraient été engagés à différents stades de la chaîne d'approvisionnement afin de maintenir les deux lignes d'approvisionnement séparées.

60. Je conclus donc que des portions individuelles de miel, lorsque le miel est emballé (avant d'être présenté à la vente) dans un récipient fermé par un couvercle en aluminium scellé, qu'il faut ouvrir pour modifier le contenu, portions elles-mêmes emballées ensemble dans un carton dont l'étiquette indique le pays d'origine du miel et vendues ainsi à des collectivités, sont des « denrées alimentaires préemballées » au sens de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires. C'est également le cas lorsque de telles portions individuelles sont procurées au consommateur final en tant que composante d'un repas acheté, plutôt que d'être vendues comme portions individuelles à des consommateurs finaux ou d'être fournies séparément à des collectivités.

52 — Voir considérant 6 de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

53 — Voir considérant 8 de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

54 — Une telle décision pourrait (par exemple) être prise en combinaison avec une décision commerciale de remplir les récipients dans les deux lignes d'approvisionnement avec du miel de provenance différente et donc éventuellement de qualité ou valeur différente.

55 — En fait, lors de l'audience, les discussions ont largement porté sur la nécessité d'apposer une telle étiquette afin de profiter de la liberté de *ne pas* devoir apposer une autre étiquette indiquant le pays d'origine de la denrée alimentaire.

61. Il s'ensuit que, sous réserve de toute exception applicable, le pays ou les pays d'origine du miel doivent être indiqués sur les étiquettes ou emballages de ces portions individuelles.

62. Selon moi, rien n'indique dans la demande de décision préjudicielle qu'une des exceptions soit applicable.

63. Les faits décrits par la juridiction de renvoi ne concernent pas des portions préemballées de miel qui étaient à un stade de la chaîne d'approvisionnement antérieur à la vente au consommateur final et n'impliquant pas (encore) de collectivités. Les collectivités auxquelles elles étaient fournies n'utilisaient pas non plus leur contenu à l'un des effets décrits à l'article 13, paragraphe 1, sous b) (c'est-à-dire *autres* que de fournir la portion en l'état au consommateur final). Par conséquent, rien ne justifie selon moi d'appliquer l'article 13, paragraphe 1, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

64. Dans ses observations écrites, la Commission laissait entendre que la question de savoir si les portions individuelles en cause étaient du « miel préemballé » pourrait ne pas se poser parce que, aux termes de l'article 13, paragraphe 4, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, l'origine de la denrée alimentaire ne devait pas être indiquée sur les emballages ou les minirécipients.

65. La juridiction de renvoi n'a pas mentionné cette exception. Elle n'a pas non plus fait de constatation de fait pertinente à cet égard. Cependant, lors de l'audience, en réponse à une question de la Cour, les parties principales sont convenues que l'exception ne pouvait pas être appliquée parce que les récipients que Breitsamer utilisait pour ses portions individuelles étaient plus grands que des minirécipients. Dans ces circonstances, je n'examinerai que très brièvement la relation entre l'article 2, point 4, de la directive relative au miel et l'article 13, paragraphe 4, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.

66. À première vue, il semblerait que la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires ne peut pas être lue en ce sens qu'elle impose d'indiquer le pays d'origine sur des portions individuelles emballées dans des minirécipients, quelles que soient les circonstances dans lesquelles ils sont vendus ou procurés au consommateur final et donc quelle que soit la définition de la notion de « denrée alimentaire préemballée ». Une telle lecture suppose qu'il est admis d'appliquer l'article 13, paragraphe 4, en combinaison avec la directive relative au miel, qui ne prévoit aucune exception à l'obligation d'indiquer le pays d'origine. La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires s'applique au miel, moyennant les conditions prévues à (l'article 2 de) la directive relative au miel[56]. Donc, les obligations prévues par les deux directives s'appliquaient cumulativement, dans les limites des règles plus spécifiques de la directive relative au miel. L'article 2, point 4, sous a), de cette dernière prévoit, en des termes apparemment absolus, l'obligation d'indiquer sur l'étiquette le ou les pays d'origine où le miel a été récolté.

67. Cependant, l'article 2, point 4, sous a), de la directive relative au miel ne spécifie pas à quels produits (de miel) cette étiquette (comportant l'information requise) doit être apposée[57]. L'article 2, point 4, sous b), confirme que les obligations prévues par la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires (y compris son article 13) régissent cette question *sans* soumettre cette application à la condition que l'article 13, paragraphe 4, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires ne s'applique pas. Il s'ensuit (de manière cependant un peu tortueuse à mon sens) que l'exception prévue à l'article 13, paragraphe 4, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, qui traduisait la reconnaissance par le législateur de l'Union du fait qu'il n'était pas possible en pratique d'indiquer plus que des informations très limitées sur des minirécipients (quelle que soit la denrée alimentaire contenue), s'appliquait en principe.

56 — Considérant 5 de la directive relative au miel.

57 — Voir point 39 ci-dessus.

La directive relative au miel et le règlement nº 1169/2011

68. Les réponses aux deux questions préjudicielles sont-elles différentes si la directive relative au miel est lue en combinaison avec le règlement nº 1169/2011 ?

69. Je ne le pense pas.

70. Le règlement nº 1169/2011 se rapporte désormais à la directive relative au miel et s'applique en combinaison avec celle-ci, comme c'était le cas de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires. Il édicte les règles applicables à l'ensemble des denrées alimentaires, y compris celles exigeant l'indication du pays d'origine sur l'emballage ou sur une étiquette liée à celui-ci [58], complétées par des règles particulières applicables à des denrées alimentaires spécifiques [59]. Il s'applique donc sans préjudice des obligations d'étiquetage prévues par ces autres règles [60].

71. Le texte du règlement nº 1169/2011, qui définit les « denrées alimentaires préemballées » [*pre-packed food*] de la même manière que l'article 1er, paragraphe 3, sous b), de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires définissait antérieurement les « denrées alimentaires préemballées » [*pre-packed foodstuffs*] [61], va cependant généralement encore plus dans le sens d'une réponse affirmative à la première question. Ainsi, l'objectif principal du règlement nº 1169/2011 est d'assurer que les consommateurs finaux disposent d'informations appropriées sur les *denrées alimentaires qu'ils consomment* et qu'ils soient en mesure d'identifier une denrée, d'en faire un *usage* approprié et de choisir les denrées répondant à leurs propres besoins alimentaires [62]. Il s'applique à toutes les denrées alimentaires destinées au consommateur final, y compris celles servies par les collectivités [63]. Toute denrée alimentaire destinée au consommateur final ou aux collectivités doit être accompagnée d'informations sur les denrées alimentaires conformément au règlement [64]. En outre, contrairement à la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, le règlement nº 1169/2011 définit la notion de « mise sur le marché» [65]. Cette définition ne fait pas seulement référence à la vente de denrées alimentaires : elle couvre également d'autres formes de cession et de distribution. Enfin, si l'article 8, paragraphe 6, impose une obligation aux exploitants du secteur alimentaire de veiller à ce que, si nécessaire, les informations obligatoires sur les denrées alimentaires soient fournies au consommateur final, cette disposition présuppose que la denrée alimentaire en question n'est *pas* préemballée. Donc, je ne peux pas admettre qu'une denrée alimentaire ne devrait pas être qualifiée de « denrée alimentaire préemballée » parce qu'un exploitant du secteur alimentaire est tenu de donner des informations obligatoires sur les denrées alimentaires au consommateur final.

72. À mon sens, le règlement nº 1169/2011 confirme donc que le pays d'origine du miel doit normalement être indiqué sur l'emballage ou l'étiquette des portions individuelles, y compris celles qui sont procurées à un consommateur en tant que composante d'un repas acheté. Cependant, que ce soit aux termes du règlement nº 1169/2011 ou en vertu de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires, il n'y a aucune obligation d'indiquer le pays d'origine d'une denrée alimentaire sur des minirécipients. L'exception prévue à l'article 16, paragraphe 2, du règlement nº 1169/2011 est exprimée en des termes presque identiques à ceux de l'article 13, paragraphe 4, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires. Même si la liste des informations obligatoires au titre de ce

58 — Voir article 9, paragraphe 1, sous i), article 12, paragraphe 2, et article 26 du règlement nº 1169/2011.

59 — Voir notamment considérants 6, 8 et 22 du règlement nº 1169/2011.

60 — Voir article 1er, paragraphe 4, du règlement nº 1169/2011. Voir également considérant 32.

61 — Article 2, paragraphe 2, sous e), du règlement nº 1169/2011.

62 — Voir considérants 3 et 17 ainsi qu'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 1169/2011.

63 — Article 1er, paragraphe 3, et considérant 22 du règlement nº 1169/2011.

64 — Article 6 du règlement nº 1169/2011.

65 — Article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1169/2011.

dernier article est légèrement plus longue, l'article 16, paragraphe 2, ne prévoit aucune obligation d'indiquer le pays d'origine [c'est-à-dire l'article 9, paragraphe 1, sous i)] sur de tels emballages ou récipients. Par conséquent, actuellement comme auparavant, l'exception pour les minirécipients continue à s'appliquer au miel emballé dans de tels récipients.

Conclusion

73. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur de Bavière) :

Des portions individuelles de miel, lorsque le miel est emballé (avant d'être présenté à la vente) dans un récipient d'une taille supérieure à 10 cm^2, fermé par un couvercle en aluminium scellé, qu'il faut ouvrir pour modifier le contenu, portions elles-mêmes emballées ensemble dans un carton dont l'étiquette indique le pays d'origine du miel et vendues ainsi à des collectivités, sont des « denrées alimentaires préemballées » au sens de l'article 1er, paragraphe 3, sous b), 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, telle que modifiée par le règlement (CE) nº 596/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, et au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous e), du règlement (UE) nº 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) nº 1924/2006 et (CE) nº 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) nº 608/2004 de la Commission. C'est également le cas lorsque de telles portions individuelles sont procurées ou vendues au consommateur final en tant que composante d'un repas acheté, plutôt que vendues en tant que portions individuelles au consommateur final ou livrées séparément à des collectivités. Sous réserve de toute exception applicable, le pays ou les pays d'origine du miel doivent donc être indiqués sur les étiquettes ou emballages de ces portions individuelles, conformément à l'article 2, point 4, sous a), de la directive 2001/110/CE du Conseil, du 20 décembre 2001, relative au miel, à l'article 1er, paragraphe 3, sous b), à l'article 3, paragraphe 1, point 8, et à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2000/13 ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 2, sous e), à l'article 9, paragraphe 1, sous i), à l'article 12, paragraphe 2, et à l'article 26, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 1169/2011.