ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

6 octobre 2011 *

Dans l'affaire C-382/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Autriche), par décision du 22 juillet 2010, parvenue à la Cour le 29 juillet 2010, dans la procédure

Erich Albrecht,

Thomas Neumann,

Van-Ly Sundara,

Alexander Svoboda,

Stefan Toth

contre

Landeshauptmann von Wien,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. K. Schiemann, président de chambre, M^me^ A. Prechal (rapporteur) et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 juin 2011,

considérant les observations présentées:

— pour MM. Albrecht, Neumann, Sundara, Svoboda et Toth, par M^es^ A. Natterer et M. Kraus, Rechtsanwälte,

— pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vláčil, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^me^ C. Wissels, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M. B. Schima et M^me^ A. Marcoulli, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'annexe II, chapitre IX, point 3, du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JO L 139, p. 1, et rectificatif JO L 226, p. 3, ci-après le «règlement»).

2 Cette demande a été présentée dans des litiges opposant MM. Albrecht, Neumann, Sundara, Svoboda et Toth au Landeshauptmann von Wien (chef du gouvernement du Land de Vienne) au sujet de décisions concernant l'aménagement de casiers destinés à la vente en libre-service de produits de boulangerie et de pâtisserie.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

3 L'article 1er du règlement, intitulé «Champ d'application», prévoit à son paragraphe 1:

«Le présent règlement établit les règles générales en matière d'hygiène des denrées alimentaires à l'intention des exploitants du secteur alimentaire en tenant particulièrement compte des principes suivants:

a) la responsabilité première en matière de sécurité alimentaire incombe à l'exploitant du secteur alimentaire;

[...]

d) l'application généralisée de procédures fondées sur les principes HACCP [principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques], associés à la mise en œuvre de bonnes pratiques d'hygiène, devraient renforcer la responsabilité des exploitants du secteur alimentaire;

[...]»

4 L'article 4 du règlement, intitulé «Exigences générales et spécifiques d'hygiène», énonce à son paragraphe 2:

«Les exploitants du secteur alimentaire opérant à n'importe quel stade de la chaîne de production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires après ceux auxquels s'applique le paragraphe 1 se conforment aux règles générales d'hygiène figurant à l'annexe II [...]»

5 L'article 5 du règlement, intitulé «Analyse des risques et maîtrise des points critiques», dispose à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Les exploitants du secteur alimentaire mettent en place, appliquent et maintiennent une ou plusieurs procédures permanentes fondées sur les principes HACCP.

2. Les principes HACCP sont les suivants:

a) identifier tout danger qu'il y a lieu de prévenir, d'éliminer ou de ramener à un niveau acceptable;

[...]»

6 Dans l'annexe II du règlement, intitulée «Dispositions générales d'hygiène pour tous les exploitants du secteur alimentaire (sauf lorsque l'annexe I est applicable)», le chapitre IX de cette annexe II, lui-même intitulé «Dispositions applicables aux denrées alimentaires», comporte un point 3 libellé comme suit:

«À toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, les denrées alimentaires doivent être protégées contre toute contamination susceptible de les rendre impropres à la consommation humaine, dangereuses pour la santé ou contaminées de manière telle qu'elles ne pourraient être raisonnablement considérées comme pouvant être consommées en l'état.»

La réglementation nationale

7 Il ressort de la décision de renvoi que, selon l'article 39, paragraphe 1, point 13, de la loi sur la sécurité des denrées alimentaires et la protection des consommateurs (Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. 2006 I, 13/2006), lorsque des infractions aux règles de droit applicables aux denrées alimentaires sont constatées, le Landeshauptmann prend les mesures nécessaires, selon la nature de l'infraction et en tenant compte du principe de proportionnalité, afin de remédier à une déficience ou de réduire un risque, tout en fixant, le cas échéant, un délai adéquat ainsi que les exigences ou conditions indispensables. Ces mesures peuvent porter, notamment, sur l'exécution d'améliorations architecturales, techniques et en matière d'installations. Le coût de ces mesures est à la charge de l'entrepreneur.

8 En vertu de l'article 90, paragraphe 3, point 1, de ladite loi, quiconque enfreint les articles 96 et 97 de celle-ci commet une infraction administrative, laquelle est sanctionnée par l'autorité administrative de district d'une amende allant jusqu'à 20 000 euros, mais pouvant atteindre 40 000 euros en cas de récidive, et, en cas de non-paiement de cette amende, d'une peine substitutive de prison allant jusqu'à six semaines.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

9 La juridiction de renvoi est saisie de plusieurs recours introduits par des exploitants franchisés proposant à la vente des produits de boulangerie et de pâtisserie. Les autorités compétentes ont enjoint à ces exploitants d'aménager les casiers destinés à la vente de ces produits en libre-service de telle manière que les produits en question ne puissent être saisis que par des moyens techniques, tels que des pinces ou un dispositif pousseur, et qu'il soit impossible, une fois le produit sorti du casier, de l'y remettre.

10 Ces prescriptions font suite à des contrôles administratifs au cours desquels il a été constaté que, dans les commerces alimentaires en cause au principal, des casiers ont été installés en vue de la vente en libre-service de produits de boulangerie et de pâtisserie. Selon les constats effectués, les couvercles de ces casiers sont pourvus de poignées, permettant de soulever ceux-ci d'une main, tandis que de l'autre, il est possible de se saisir des produits au moyen d'une pince mise à la disposition du client. Celui-ci doit ensuite reposer la pince et refermer le couvercle.

11 Le Landeshauptmann von Wien a considéré que ces casiers de vente en libre-service présentent l'inconvénient de permettre aux clients de saisir et de toucher les marchandises à main nue, ainsi que de les exposer à leurs toux et à leurs éternuements. De plus, cette autorité a souligné le fait que le dispositif en place n'empêche pas le client de remettre une marchandise dans le casier. Selon ladite autorité, l'exposition de ces produits alimentaires aux éternuements des clients est susceptible de provoquer le dépôt, sur ceux-ci, de germes et de virus. De même, le fait de saisir les aliments à main nue pourrait contribuer à la transmission de germes.

12 Devant la juridiction de renvoi, les requérants au principal font valoir que les casiers en cause ont été importés d'Allemagne où ils sont utilisés, par centaines, voire par milliers, dans les commerces alimentaires. Jusqu'ici, les autorités allemandes n'auraient

jamais jugé ces casiers non conformes, notamment, aux prescriptions de l'annexe II, chapitre IX, point 3, du règlement. Les requérants au principal soulignent également le fait que les clients sont expressément invités à ne pas remettre les marchandises dans les casiers.

13 La juridiction de renvoi ajoute qu'il ressort d'expertises provenant tant d'Allemagne que d'Autriche que lesdits casiers ne posent pas de problèmes en matière d'hygiène.

14 Considérant que la solution des litiges dont il est saisi nécessite l'interprétation de l'annexe II, chapitre IX, point 3, du règlement, l'Unabhängiger Verwaltungssenat Wien a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Quels sont les critères qui permettent de déterminer si une denrée alimentaire est impropre à la consommation humaine au sens de l'annexe II, chapitre IX, point 3, du [règlement]? Suffit-il pour cela qu'un acheteur potentiel ait pu toucher une denrée proposée à la vente ou éternuer sur celle-ci?

2) Quels sont les critères qui permettent de déterminer si une denrée alimentaire est dangereuse pour la santé au sens de l'annexe II, chapitre IX, point 3, du [règlement]? Suffit-il pour cela qu'un acheteur potentiel ait pu toucher une denrée proposée à la vente ou éternuer sur celle-ci?

3) Quels sont les critères qui permettent de déterminer s'il y a contamination de telle manière qu'une denrée alimentaire ne pourrait plus être raisonnablement considérée comme pouvant être consommée en l'état au sens de l'annexe II, chapitre IX, point 3, du [règlement]? Suffit-il pour cela qu'un acheteur potentiel ait pu toucher une denrée proposée à la vente ou éternuer sur celle-ci?»

Sur les questions préjudicielles

15 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'annexe II, chapitre IX, point 3, du règlement doit être interprétée en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause dans l'affaire au principal, s'agissant de casiers destinés à la vente en libre-service de produits de boulangerie et de pâtisserie, le fait qu'un acheteur potentiel ait théoriquement pu toucher à main nue les denrées proposées à la vente ou éternuer sur celles-ci permet, en lui-même, de constater que ces denrées n'ont pas été protégées contre toute contamination susceptible de les rendre impropres à la consommation humaine, dangereuses pour la santé ou contaminées de manière telle qu'elles ne pourraient être raisonnablement considérées comme pouvant être consommées en l'état.

16 À cet égard, il y a lieu de relever que ledit point 3 édicte une règle générale d'hygiène à laquelle les exploitants du secteur alimentaire, visés à l'article 4, paragraphe 2, du règlement, sont tenus de se conformer en vertu de cette même disposition.

17 Le même point 3, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 2, du règlement, oblige ainsi lesdits exploitants, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, à protéger les denrées alimentaires contre toute contamination susceptible de les rendre impropres à la consommation humaine, dangereuses pour la santé ou contaminées de manière telle qu'elles ne pourraient être raisonnablement considérées comme pouvant être consommées en l'état.

18 S'agissant du contexte desdites dispositions, dont il y a notamment lieu, conformément à une jurisprudence constante, de tenir compte afin de les interpréter (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2010, Feltgen et Bacino Charter Company, C-116/10, Rec. p. I-14187, point 12 et jurisprudence citée), il convient de prendre en considération l'article 5 du règlement, ainsi que le font valoir à bon droit les requérants

au principal, les gouvernements tchèque et néerlandais, ainsi que la Commission européenne.

19 En vertu du paragraphe 1 dudit article 5, les exploitants du secteur alimentaire sont tenus de mettre en place, d'appliquer et de maintenir une ou plusieurs procédures permanentes fondées sur les principes HACCP. Parmi ces principes figure celui visé à l'article 5, paragraphe 2, sous a), du règlement, qui exige d'identifier tout danger qu'il y a lieu de prévenir, d'éliminer ou de ramener à un niveau acceptable.

20 Ainsi qu'il ressort, notamment, de l'article 1er, paragraphe 1, sous a) et d), du règlement, l'obligation prévue à l'article 5, paragraphe 1, de celui-ci exprime l'objectif du législateur de l'Union d'attribuer la responsabilité première en matière de sécurité alimentaire aux exploitants du secteur alimentaire.

21 Or, l'annexe II, chapitre IX, point 3, du règlement doit être interprétée sans que l'article 5 de ce règlement soit privé d'effet utile.

22 Il s'ensuit que, dans une situation telle que celle en cause au principal, où il n'apparaît pas qu'une contamination effective ait été constatée par les autorités compétentes, il ne saurait être conclu à une violation de ce point 3 par les exploitants du secteur alimentaire concernés sur la base de la seule constatation qu'un acheteur potentiel ait théoriquement pu toucher à main nue les denrées proposées à la vente ou éternuer sur celles-ci, sans qu'il soit tenu compte des mesures que ces exploitants ont prises en vertu de l'article 5 du règlement afin de prévenir, d'éliminer ou de ramener à un niveau acceptable le danger qu'une contamination visée à l'annexe II, chapitre IX, point 3, de ce règlement est susceptible de présenter et sans constater le caractère insuffisant des

mesures prises à cet égard en tenant compte de l'ensemble des données pertinentes disponibles.

23 À ce dernier égard, il ne saurait notamment être conclu au caractère insuffisant de ces mesures sans que soient dûment prises en considération les éventuelles expertises que ces mêmes exploitants ont présentées pour démontrer que de tels casiers, destinés à la vente en libre-service, ne posent pas de problèmes en matière d'hygiène.

24 Il convient, par conséquent, de répondre aux questions posées que l'annexe II, chapitre IX, point 3, du règlement doit être interprétée en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause dans l'affaire au principal, s'agissant de casiers destinés à la vente en libre-service de produits de boulangerie et de pâtisserie, le fait qu'un acheteur potentiel ait théoriquement pu toucher à main nue les denrées proposées à la vente ou éternuer sur celles-ci ne permet pas, en lui-même, de constater que ces denrées n'ont pas été protégées contre toute contamination susceptible de les rendre impropres à la consommation humaine, dangereuses pour la santé ou contaminées de manière telle qu'elles ne pourraient être raisonnablement considérées comme pouvant être consommées en l'état.

Sur les dépens

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

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

L'annexe II, chapitre IX, point 3, du règlement (CE) nº 852/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, doit être interprétée en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause dans l'affaire au principal, s'agissant de casiers destinés à la vente en libre-service de produits de boulangerie et de pâtisserie, le fait qu'un acheteur potentiel ait théoriquement pu toucher à main nue les denrées proposées à la vente ou éternuer sur celles-ci ne permet pas, en lui-même, de constater que ces denrées n'ont pas été protégées contre toute contamination susceptible de les rendre impropres à la consommation humaine, dangereuses pour la santé ou contaminées de manière telle qu'elles ne pourraient être raisonnablement considérées comme pouvant être consommées en l'état.

Signatures