Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

9 novembre 2016 *

«Renvoi préjudiciel — Nouveaux aliments et nouveaux ingrédients alimentaires — Règlement (CE) nº 258/97 — Article 1er, paragraphe 2, sous c) — Notion d'"aliments et d'ingrédients alimentaires présentant une structure moléculaire primaire nouvelle"»

Dans l'affaire C-448/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière, Allemagne), par décision du 15 septembre 2014, parvenue à la Cour le 26 septembre 2014, dans la procédure

Davitas GmbH

contre

Stadt Aschaffenburg,

en présence de :

Landesanwaltschaft Bayern,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça, président de chambre, M. A. Tizzano (rapporteur), vice-président de la Cour, MM. A. Borg Barthet, E. Levits et F. Biltgen, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 octobre 2015,

considérant les observations présentées :

— pour Davitas GmbH, par Me C. Sachs, Rechtsanwältin,

— pour la Stadt Aschaffenburg, par Me A. Schellenberg, Rechtsanwältin,

— pour la Landesanwaltschaft Bayern, par M. R. Käβ, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hellénique, par M. I. Chalkias ainsi que par Mmes O. Tsirkinidou et A. Vasilopoulou, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'allemand.

— pour la Commission européenne, par Mmes S. Grünheid et K. A. Herbout-Borczak, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 janvier 2016,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 1997, relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires (JO 1997, L 43, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 596/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009 (JO 2009, L 188, p. 14) (ci-après le « règlement n° 258/97 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Davitas GmbH à la Stadt Aschaffenburg (ville d'Aschaffenbourg, Allemagne) au sujet d'une décision de cette dernière interdisant la commercialisation d'un produit alimentaire dénommé « De Tox Forte » (ci-après le « De Tox Forte »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes des considérants 1 et 2 du règlement n° 258/97 :

« (1) [...] [L]es différences entre les législations nationales en matière de nouveaux aliments ou de nouveaux ingrédients alimentaires peuvent entraver la libre circulation des denrées alimentaires [...] [et] créer des conditions de concurrence déloyale affectant directement le fonctionnement du marché intérieur ;

(2) [...] [A]fin de protéger la santé publique, il est nécessaire de s'assurer que les nouveaux aliments et les nouveaux ingrédients alimentaires font l'objet d'une évaluation d'innocuité unique suivant une procédure communautaire avant d'être mis sur le marché dans [l'Union européenne] [...] »

4 L'article 1er dudit règlement est libellé comme suit :

« 1. Le présent règlement a pour objet la mise sur le marché dans [l'Union] de nouveaux aliments et de nouveaux ingrédients alimentaires.

2. Le présent règlement s'applique à la mise sur le marché dans [l'Union] d'aliments et d'ingrédients alimentaires pour lesquels la consommation humaine est jusqu'ici restée négligeable dans [l'Union] et qui relèvent des catégories suivantes :

c) les aliments et ingrédients alimentaires présentant une structure moléculaire primaire nouvelle ou délibérément modifiée ;

d) les aliments et ingrédients alimentaires composés de micro-organismes, de champignons ou d'algues ou isolés à partir de ceux-ci ;

e) les aliments et ingrédients alimentaires composés de végétaux ou isolés à partir de ceux-ci et les ingrédients alimentaires isolés à partir d'animaux, à l'exception des aliments et des ingrédients alimentaires obtenus par des pratiques de multiplication ou de reproduction traditionnelles et dont les antécédents sont sûrs en ce qui concerne l'utilisation en tant que denrées alimentaires ;

f) les aliments et ingrédients alimentaires auxquels a été appliqué un procédé de production qui n'est pas couramment utilisé, lorsque ce procédé entraîne dans la composition ou dans la structure des aliments ou des ingrédients alimentaires des modifications significatives de leur valeur nutritive, de leur métabolisme ou de leur teneur en substances indésirables.

[...] »

Le droit allemand

5 L'article 39, paragraphe 2, du Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (code relatif aux denrées alimentaires, aux produits de consommation courante et aux denrées destinées à l'alimentation animale), dans sa version publiée le 3 juin 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1426), tel que modifié par la loi du 7 août 2013 (BGBl. 2013 I, p. 3154), dispose :

« Les autorités compétentes prennent les dispositions et les mesures nécessaires en vue de constater ou de lever les soupçons sérieux de violation, de remédier aux violations constatées ou de prévenir les violations futures ainsi qu'aux fins de protection contre les dangers pour la santé ou les risques de tromperie. Elles peuvent notamment

[...]

3. interdire ou limiter la production, la manipulation ou la mise sur le marché de produits [...] »

6 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la Verordnung zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten (règlement de mise en œuvre de dispositions du droit de l'Union relatives aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires), dans sa version publiée le 14 février 2000 (BGBl. 2000 I, p. 123), tel que modifié par la communication du 27 mai 2008 (BGBl. 2008 I, p. 919) :

« Sous réserve du paragraphe 2, le responsable de la mise sur le marché ne peut pas mettre sur le marché des aliments et des ingrédients alimentaires au sens de l'article 1er du règlement nº 258/97 en l'absence d'autorisation délivrée conformément aux procédures visées à l'article 3, paragraphe 2, du règlement nº 258/97. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

7 À partir du 1er août 2012, Davitas a commercialisé en Allemagne le De Tox Forte, un produit alimentaire ayant comme seul ingrédient la clinoptilolite, une substance minérale d'origine volcanique.

8 Au mois de janvier 2013, la ville d'Aschaffenbourg a demandé au Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (service du Land de Bavière chargé de la santé et de la sécurité alimentaire, Allemagne) d'analyser un échantillon de ce produit.

9 Dans son rapport d'expertise du 1er mars 2013, ce service a constaté que la clinoptilolite devait être considérée comme un « nouvel ingrédient alimentaire », au sens du règlement nº 258/97, aucune preuve d'une consommation non négligeable de cet ingrédient dans l'Union, antérieure au 15 mai 1997, n'ayant été produite.

10 Sur la base de ce rapport d'expertise, par décision du 6 juin 2013, la ville d'Aschaffenbourg a qualifié le De Tox Forte de « nouvel aliment », au sens dudit règlement, dans la mesure où ce produit n'était composé que de clinoptilolite. Pour ce motif, elle a interdit à Davitas la commercialisation de celui-ci jusqu'à l'octroi d'une autorisation de mise sur le marché conformément aux dispositions du même règlement.

11 Davitas a formé un recours en annulation contre cette décision devant le Bayerisches Verwaltungsgericht Würzburg (tribunal administratif du Land de Bavière de Wurtzbourg, Allemagne). Dans le cadre de ce recours, Davitas a admis que la consommation humaine de la clinoptilolite était restée « négligeable » dans l'Union avant le 15 mai 1997. Elle a néanmoins soutenu que, en tout état de cause, cet ingrédient ne pouvait pas être qualifié de « nouveau », dès lors qu'il ne répondait pas à la seconde condition prévue à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 258/97 en ce qu'il ne relevait d'aucune des catégories définies à ce paragraphe 2, sous c) à f).

12 En particulier, s'agissant de la catégorie visée audit paragraphe 2, sous c), Davitas a fait valoir que la clinoptilolite ne présentait pas une « structure moléculaire primaire nouvelle », au sens de cette disposition, dès lors que cet ingrédient était présent, dans la nature, avant le 15 mai 1997, avec la même structure moléculaire que celle utilisée pour la préparation du De Tox Forte.

13 Par décision du 23 avril 2014, le Bayerisches Verwaltungsgericht Würzburg (tribunal administratif du Land de Bavière de Wurtzbourg) a rejeté le recours de Davitas au motif que, aux fins de l'application de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 258/97, il était indifférent que la clinoptilolite ait existé, dans la nature, avant le 15 mai 1997, avec une structure moléculaire semblable à celle utilisée pour la préparation du De Tox Forte, dès lors qu'il était établi que cet ingrédient n'était, alors, pas consommé comme aliment.

14 Saisi de l'appel formé par Davitas contre cette décision, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière, Allemagne) nourrit des doutes sur l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), dudit règlement.

15 Dans ces conditions, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le [De Tox Forte] que commercialise la requérante est-il un aliment ou un ingrédient alimentaire présentant une structure moléculaire nouvelle au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 258/97 ?

2) Pour répondre à cette question par l'affirmative, suffit-il notamment que ce produit, qui a pour ingrédient la clinoptilolite dans sa structure moléculaire primaire particulière, n'ait pas été utilisé en tant qu'aliment avant le 15 mai 1997, ou est-il en outre nécessaire que ce produit soit fabriqué par un procédé qui aboutisse à une structure moléculaire nouvelle ou délibérément modifiée et qu'il s'agisse donc d'une substance qui, auparavant, n'existait pas dans la nature sous cette forme ? »

Sur les questions préjudicielles

16 Par ses questions qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 258/97 doit être interprété en ce sens que l'expression « structure moléculaire primaire nouvelle » se rapporte aux aliments ou aux ingrédients alimentaires qui n'ont pas fait l'objet de consommation humaine sur le territoire de l'Union avant le 15 mai 1997, ou bien à ceux dont la structure moléculaire n'existait pas, comme telle, dans la nature antérieurement à cette date.

17 Afin de répondre à cette question, il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que ledit règlement a pour objet la mise sur le marché de nouveaux aliments et de nouveaux ingrédients alimentaires (arrêt du 9 juin 2005, HLH Warenvertrieb et Orthica, C-211/03, C-299/03 et C-316/03 à C-318/03, EU:C:2005:370, point 81).

18 L'article 1er, paragraphe 2, du même règlement vise à délimiter le champ d'application de celui-ci, notamment en définissant ce qu'il faut entendre par nouveaux aliments et ingrédients alimentaires (arrêts du 9 juin 2005, HLH Warenvertrieb et Orthica, C-211/03, C-299/03 et C-316/03 à C-318/03, EU:C:2005:370, point 82, ainsi que du 15 janvier 2009, M-K Europa, C-383/07, EU:C:2009:8, point 15).

19 Il ressort du libellé même de cette disposition que, pour être qualifiés de « nouveaux » au sens du règlement nº 258/97, les aliments ou les ingrédients alimentaires doivent remplir deux conditions cumulatives.

20 D'une part, il est nécessaire que la consommation humaine de ces substances soit « restée négligeable » dans l'Union avant le 15 mai 1997, date d'entrée en vigueur dudit règlement (voir, en ce sens, arrêt du 9 juin 2005, HLH Warenvertrieb et Orthica, C-211/03, C-299/03 et C-316/03 à C-318/03, EU:C:2005:370, points 82 et 87).

21 D'autre part, il est indispensable que lesdites substances relèvent également de l'une des catégories expressément décrites à l'article 1er, paragraphe 2, sous c) à f), du même règlement.

22 À cet égard, il y a lieu de relever que la catégorie définie à cet article 1er, paragraphe 2, sous c), qui fait l'objet des questions posées, comprend notamment les aliments et les ingrédients alimentaires « présentant une structure moléculaire primaire nouvelle ».

23 Or, il ressort de ces termes que la catégorie définie par ladite disposition se différencie des autres catégories visées à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 258/97, par son renvoi générique aux caractéristiques de la « structure moléculaire primaire » d'un aliment ou d'un ingrédient alimentaire, alors que, d'une part, cet article 1er, paragraphe 2, sous d) et e), se rapporte de manière plus spécifique aux substances organiques présentant une composition particulière et que, d'autre part, l'article 1er, paragraphe 2, sous f), de ce règlement renvoie aux substances auxquelles a été appliqué un nouveau procédé de production entraînant des modifications significatives dans leur composition ou dans leur structure.

24 Il en découle que la catégorie visée à l'article 1er, paragraphe 2, sous c), dudit règlement est susceptible d'inclure différentes substances, indépendamment de leur composition ou de leur procédé de production, dans la mesure où celles-ci présentent une « structure moléculaire primaire nouvelle ».

25 Toutefois, il convient de constater que ces termes ne sont pas définis par le règlement nº 258/97 qui ne contient donc pas d'indications permettant de déterminer si la catégorie visée à l'article 1er, paragraphe 2, sous c), dudit règlement inclut les aliments ou les ingrédients alimentaires n'ayant pas fait l'objet de consommation humaine dans l'Union avant le 15 mai 1997 ou si elle couvre seulement les aliments ou les ingrédients alimentaires dont la structure moléculaire primaire a été créée ex novo ou modifiée par rapport à celle déjà existante dans la nature avant cette date.

26 Ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, la détermination de la signification et de la portée des termes pour lesquels le droit de l'Union ne fournit aucune définition doit être établie conformément au sens habituel de ceux-ci dans le langage courant, tout en tenant compte du contexte dans lequel ils sont utilisés et des objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie (arrêt du 24 juin 2015, Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, point 25 et jurisprudence citée).

27 En l'occurrence, le sens habituel de l'expression « structure moléculaire primaire nouvelle » ne permet pas, à lui seul, de donner une interprétation univoque de celle-ci. En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 30 de ses conclusions, cette expression peut aussi bien se référer, en langage courant, à une structure moléculaire primaire nouvellement utilisée dans l'alimentation humaine qu'à une telle structure nouvellement créée ou modifiée par l'homme.

28 Il convient donc, afin d'interpréter ladite expression, de s'attacher tant au contexte dans lequel sont utilisés les termes de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 258/97 que, plus largement, à la finalité de ce règlement.

29 S'agissant, en premier lieu, du contexte de ladite disposition, il importe de constater que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 39 de ses conclusions, ledit règlement constitue un instrument de caractère général, en ce qu'il couvre tous les nouveaux aliments ou ingrédients alimentaires, indépendamment de leur nature, à l'exception de certains domaines réglementés par la législation sectorielle.

30 Or, l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 258/97 selon laquelle l'expression « structure moléculaire primaire nouvelle » se rapporte aux aliments ou aux ingrédients alimentaires n'ayant pas fait l'objet de consommation humaine dans l'Union avant le 15 mai 1997 est la seule compatible avec un tel contexte. En effet, interpréter différemment ces termes priverait ce règlement de son caractère général, dans la mesure où une telle interprétation aboutirait à exclure du champ d'application de celui-ci tous les aliments ou les ingrédients alimentaires, notamment ceux d'origine minérale, déjà existants dans la nature dans leur structure moléculaire primaire avant le 15 mai 1997, qui ne sont pas composés des substances organiques visées à l'article 1er, paragraphe 2, sous d) et e), de ce règlement ou qui ne sont pas soumis à un nouveau procédé de production, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous f), dudit règlement.

31 En ce qui concerne, en second lieu, les objectifs poursuivis par le règlement nº 258/97, il convient de rappeler que celui-ci se caractérise par une double finalité, laquelle consiste non seulement à assurer le fonctionnement du marché intérieur des nouveaux aliments, mais aussi à protéger la santé publique contre les risques que ceux-ci peuvent générer (voir, en ce sens, arrêt du 15 janvier 2009, M-K Europa, C-383/07, EU:C:2009:8, point 22 et jurisprudence citée).

32 À ces fins, ce règlement vise à établir au sein de l'Union des standards communs dans le domaine des nouveaux aliments et des nouveaux ingrédients alimentaires qui se traduisent, notamment, ainsi qu'il ressort de son considérant 2, par l'instauration d'une évaluation d'innocuité unique de ceux-ci suivant une procédure communautaire avant leur mise sur le marché de l'Union (arrêt du 15 janvier 2009, M-K Europa, C-383/07, EU:C:2009:8, point 23).

33 Or, seule l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), dudit règlement en ce sens que l'expression « structure moléculaire primaire nouvelle » couvre les aliments ou les ingrédients alimentaires n'ayant pas fait l'objet de consommation humaine dans l'Union avant le 15 mai 1997 se révèle cohérente avec la poursuite de tels objectifs. En effet, cette interprétation permet de garantir une protection effective de la santé publique contre les risques potentiels présentés par les nouveaux aliments et ingrédients alimentaires, dans la mesure où l'évaluation d'innocuité unique sera requise chaque fois qu'il est envisagé d'utiliser dans l'alimentation humaine une substance qui n'a pas été consommée auparavant par l'homme comme aliment.

34 À l'inverse, si la notion d'aliments ou d'ingrédients alimentaires présentant une « structure moléculaire primaire nouvelle » ne devait couvrir que les seules substances qui n'existaient pas dans la nature avec la même structure moléculaire primaire, avant le 15 mai 1997, toute substance existant à cette date qui n'a pas encore été utilisée pour l'alimentation humaine et qui ne relève d'aucune des catégories

spécifiques visées à l'article 1er, paragraphe 2, sous d) à f), du règlement nº 258/97 serait automatiquement exemptée de l'évaluation d'innocuité prévue par ce règlement avant sa mise sur le marché de l'Union, sans qu'il soit possible d'apprécier l'éventualité d'un danger pour la santé.

35 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, à la lumière de ces éléments, dans le cadre de l'affaire au principal, si les autorités nationales compétentes ont appliqué correctement l'article 1er, paragraphe 2, sous c), dudit règlement, dès lors qu'elles ont qualifié de « nouvel aliment » le De Tox Forte.

36 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions que l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 258/97 doit être interprété en ce sens que l'expression « structure moléculaire primaire nouvelle » se rapporte aux aliments ou aux ingrédients alimentaires qui n'ont pas fait l'objet de consommation humaine sur le territoire de l'Union avant le 15 mai 1997.

Sur les dépens

37 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 (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement (CE) nº 258/97 du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 1997, relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, tel que modifié par le règlement (CE) nº 596/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, doit être interprété en ce sens que l'expression « structure moléculaire primaire nouvelle » se rapporte aux aliments ou aux ingrédients alimentaires qui n'ont pas fait l'objet de consommation humaine sur le territoire de l'Union européenne avant le 15 mai 1997.

Signatures