

ARRÊT DE LA COUR (dixième chambre)

10 septembre 2020

« Renvoi préjudiciel – Sécurité alimentaire – Allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires – Règlement (CE) no 1924/2006 – Articles 5 et 6 – Justification scientifique des allégations – Preuves scientifiques généralement admises – Article 10, paragraphe 1 – Article 28, paragraphe 5 – Régime transitoire – Pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur – Directive 2005/29/CE – Article 3, paragraphe 4 – Relation entre les dispositions de la directive 2005/29 et d’autres règles de l’Union régissant des aspects spécifiques des pratiques commerciales déloyales »

Dans l’affaire C-363/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Patent- och marknadsdomstolen vid Stockholms tingsrätt (tribunal de la propriété intellectuelle et des affaires économiques siégeant près le tribunal de première instance de Stockholm, Suède), par décision du 2 mai 2019, parvenue à la Cour le 7 mai 2019, dans la procédure

Konsumentombudsmannen

contre

Mezina AB,

LA COUR (dixième chambre),

composée de M. I. Jarukaitis, président de chambre, MM. E. Juhász (rapporteur) et M. Ilešič, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le Konsumentombudsmannen, par M^{me} I. Nyström, en qualité d’agent,
- pour Mezina AB, par M^{es} K. Ladenfors et S. Hanson, advokater,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} V. Karra, G. Papadaki et E. Tsaousi, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M. K. Simonsson ainsi que par M^{mes} B. Rous Demiri et G. Tolstoy, en qualité d’agents,

vu la décision prise, l’avocate générale entendue, de juger l’affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 5 et 6, lus conjointement avec l’article 10, paragraphe 1, et l’article 28, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement

européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires (JO 2006, L 404, p. 9, et rectificatif JO 2007, L 12, p. 3), tel que modifié par le règlement (CE) n° 107/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008 (JO 2008, L 39, p. 8) (ci-après le « règlement n° 1924/2006 »), ainsi que de l'article 3 de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales ») (JO 2005, L 149, p. 22).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Konsumentombudsmannen (médiateur de la consommation, Suède) (ci-après le « KO ») à Mezina AB au sujet de la conformité au droit de l'Union et au droit national des allégations de santé employées par celle-ci.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement n° 1924/2006

- 3 Les considérants 14 et 17 du règlement n° 1924/2006 sont ainsi libellés :

« (14) Une grande variété d'allégations actuellement utilisées dans certains États membres pour l'étiquetage des denrées alimentaires et la publicité en faveur de celles-ci se rapporte à des substances dont les avantages n'ont pas été prouvés ou qui ne bénéficient pas d'un consensus scientifique suffisant. Il est nécessaire de s'assurer qu'il est avéré que les substances faisant l'objet d'une allégation ont un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique.

[...]

(17) Il convient que la justification scientifique soit le principal aspect à prendre en compte lors du recours à des allégations nutritionnelles et de santé et que les exploitants du secteur alimentaire faisant des allégations les justifient. Une allégation devrait être scientifiquement justifiée en prenant en compte l'ensemble des données scientifiques disponibles et en mettant en balance les éléments de preuve. »

- 4 Figurant dans le chapitre I du règlement n° 1924/2006, intitulé « Objet, champ d'application et définitions », l'article 1^{er} de ce règlement, lui-même intitulé « Objet et champ d'application », dispose :

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

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

[...] »

- 5 Le chapitre II du règlement n° 1924/2006, intitulé « Principes généraux », comprend les articles 3 à 7 de celui-ci.

- 6 L'article 3 de ce règlement, intitulé « Principes généraux applicables à toutes les allégations », prévoit :

« Des allégations nutritionnelles et de santé ne peuvent être employées dans l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires mises sur le marché [de l'Union] ainsi que dans la publicité faite à l'égard de celles-ci que si elles sont conformes aux dispositions du présent règlement.

Sans préjudice [de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 2000, L 109, p. 29), et de la directive 84/450/CEE du Conseil, du 10 septembre 1984, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité trompeuse (JO 1984, L 250, p. 17)], les allégations nutritionnelles et de santé ne doivent pas :

a) être inexactes, ambiguës ou trompeuses ;

[...] »

7 L'article 5 dudit règlement, intitulé « Conditions générales », dispose :

« 1. L'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé n'est autorisé que si les conditions suivantes sont remplies :

a) la présence, l'absence ou la teneur réduite dans une denrée alimentaire ou une catégorie de denrées alimentaires d'un nutriment ou d'une autre substance faisant l'objet de l'allégation s'est avérée avoir un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique, tel qu'établi par des preuves scientifiques généralement admises ;

[...]

2. L'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé n'est autorisé que si l'on peut s'attendre à ce que le consommateur moyen comprenne les effets bénéfiques exposés dans l'allégation.

[...] »

8 L'article 6 du même règlement, intitulé « Justification scientifique des allégations », énonce :

« 1. Les allégations nutritionnelles et de santé reposent sur des preuves scientifiques généralement admises et sont justifiées par de telles preuves.

2. L'exploitant du secteur alimentaire qui fait une allégation nutritionnelle ou de santé justifie l'emploi de cette allégation.

3. Les autorités compétentes des États membres peuvent demander à l'exploitant du secteur alimentaire ou au responsable de la mise sur le marché de produire tous les éléments et données pertinents attestant le respect des prescriptions du présent règlement. »

9 Le chapitre IV du règlement n° 1924/2006, intitulé « Allégations de santé », comprend les articles 10 à 19 de celui-ci.

10 L'article 10 de ce règlement, intitulé « Conditions spécifiques », dispose :

« 1. Les allégations de santé sont interdites sauf si elles sont conformes aux prescriptions générales du chapitre II et aux exigences spécifiques du présent chapitre et si elles sont autorisées conformément au présent règlement et figurent sur les listes d'allégations autorisées visées aux articles 13 et 14.

[...]

3. Il ne peut être fait référence aux effets bénéfiques généraux, non spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé que si une telle référence est accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur les listes visées à l'article 13 ou 14.

[...] »

11 L'article 13 dudit règlement, intitulé « Allégations de santé autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles », prévoit :

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

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

[...]

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

- i) reposent sur des preuves scientifiques généralement admises ; et
- ii) sont bien comprises par le consommateur moyen.

2. Au plus tard le 31 janvier 2008, les États membres fournissent à la Commission des listes des allégations visées au paragraphe 1 ainsi que les conditions qui leur sont applicables et les références aux justifications scientifiques pertinentes.

3. Après consultation de l'[autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)], la Commission adopte, en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 25, paragraphe 3, une liste communautaire destinée à modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant, des allégations autorisées visées au paragraphe 1 ainsi que toutes les conditions nécessaires pour l'utilisation de ces allégations, au plus tard le 31 janvier 2010.

[...] »

12. Figurant dans le chapitre V du règlement n° 1924/2006, intitulé « Dispositions générales et finales », l'article 28 de ce règlement, lui-même intitulé « Mesures transitoires », dispose, à son paragraphe 5 :

« Les allégations de santé visées à l'article 13, paragraphe 1, point a), peuvent être faites à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement et jusqu'à l'adoption de la liste visée à l'article 13, paragraphe 3, sous la responsabilité des exploitants du secteur alimentaire, à condition qu'elles soient conformes au présent règlement et aux dispositions nationales existantes qui leur sont applicables, sans préjudice de l'adoption des mesures de sauvegarde visées à l'article 24 ».

La directive 2005/29

13. Aux termes du considérant 10 de la directive 2005/29 :

« Il est nécessaire de veiller à ce que la relation entre la présente directive et la législation [de l'Union] existante soit cohérente, en particulier lorsque des dispositions détaillées concernant les pratiques commerciales déloyales s'appliquent à des secteurs spécifiques. [...] La présente directive ne s'applique, en conséquence, que lorsqu'il n'existe pas de dispositions [de l'Union] spécifiques régissant des aspects particuliers des pratiques commerciales déloyales, telles que des prescriptions en matière d'information ou des règles régissant la présentation des informations au consommateur. Elle apporte une protection aux consommateurs lorsqu'il n'existe aucune législation sectorielle spécifique à l'échelon [de l'Union] et interdit aux professionnels de donner une fausse impression de la nature des produits. [...] La présente directive complète [...] l'acquis [de l'Union] applicable aux pratiques commerciales portant préjudice aux intérêts économiques des consommateurs. »

14. L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

- d) "pratiques commerciales des entreprises vis-à-vis des consommateurs" (ci-après également dénommées "pratiques commerciales") : toute action, omission, conduite, démarche ou

communication commerciale, y compris la publicité et le marketing, de la part d'un professionnel, en relation directe avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit aux consommateurs ;

[...] »

15 L'article 3 de ladite directive, intitulé « Champ d'application », prévoit :

« 1. La présente directive s'applique aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, telles que définies à l'article 5, avant, pendant et après une transaction commerciale portant sur un produit.

[...]

3. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions [de l'Union] ou nationales relatives à la santé et à la sécurité des produits.

4. En cas de conflit entre les dispositions de la présente directive et d'autres règles [de l'Union] régissant des aspects spécifiques des pratiques commerciales déloyales, ces autres règles priment et s'appliquent à ces aspects spécifiques.

[...] »

16 Aux termes de l'article 5 de la même directive, intitulé « Interdiction des pratiques commerciales déloyales » :

« 1. Les pratiques commerciales déloyales sont interdites.

2. Une pratique commerciale est déloyale si :

a) elle est contraire aux exigences de la diligence professionnelle,

et

b) elle altère ou est susceptible d'altérer de manière substantielle le comportement économique, par rapport au produit, du consommateur moyen qu'elle touche ou auquel elle s'adresse, ou du membre moyen du groupe lorsqu'une pratique commerciale est ciblée vers un groupe particulier de consommateurs.

3. Les pratiques commerciales qui sont susceptibles d'altérer de manière substantielle le comportement économique d'un groupe clairement identifiable de consommateurs parce que ceux-ci sont particulièrement vulnérables à la pratique utilisée ou au produit qu'elle concerne en raison d'une infirmité mentale ou physique, de leur âge ou de leur crédulité, alors que l'on pourrait raisonnablement attendre du professionnel qu'il prévoie cette conséquence, sont évaluées du point de vue du membre moyen de ce groupe. Cette disposition est sans préjudice de la pratique publicitaire courante et légitime consistant à formuler des déclarations exagérées ou des déclarations qui ne sont pas destinées à être comprises au sens littéral.

4. En particulier, sont déloyales les pratiques commerciales qui sont :

a) trompeuses au sens des articles 6 et 7,

ou

b) agressives au sens des articles 8 et 9.

5. L'annexe I contient la liste des pratiques commerciales réputées déloyales en toutes circonstances. Cette liste unique s'applique dans tous les États membres et ne peut être modifiée qu'au travers d'une révision de la présente directive. »

Le droit suédois

- 17 L'article 5 du marknadsföringslagen (2008:486) [loi (2008:486) sur les pratiques commerciales], lequel a transposé la directive 2005/29 dans l'ordre juridique suédois, dispose que « toute mesure de promotion doit être conforme aux bonnes pratiques commerciales ».
- 18 L'article 10 de cette loi prévoit :
- « Les mesures de promotion d'un professionnel ne peuvent contenir des informations erronées ou des représentations trompeuses sur ses activités ou celles d'un autre professionnel.
- Le premier alinéa ci-dessus vise particulièrement des représentations concernant :
- 1) l'existence du produit, sa nature, ses quantités, ses qualités et ses autres caractéristiques principales ;
- [...] »
- 19 Il ressort des indications de la juridiction de renvoi que, conformément à une jurisprudence nationale constante, la charge de la preuve relative à la véracité des allégations promotionnelles pèse sur le professionnel concerné et que le niveau de preuve requis, en ce qui concerne les allégations nutritionnelles et de santé, est « relativement élevé ».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 20 Mezina a pour activité l'élaboration et la commercialisation de remèdes et de compléments alimentaires naturels, au nombre desquels figurent le Movizin complex, qui contient du gingembre, du cynorhodon et du boswellia, le Macoform, qui contient de l'artichaut et du pissenlit, ainsi que le Vistavital, qui contient de la myrtille.
- 21 Dans le cadre de la commercialisation de ces produits, qui relèvent de la catégorie des « denrées alimentaires », au sens du règlement n° 1924/2006, Mezina emploie les allégations de santé respectives suivantes :
- « Movizin complex – pour vos articulations » ; « Le gingembre peut aider à maintenir la mobilité des articulations et contribuer à l'énergie et à la vitalité » ; « Le cynorhodon peut aider au maintien de la mobilité des articulations » ; « Le cynorhodon qui peut m'aider à protéger mes articulations et contribuer au maintien de leur solidité » ; « Boswellia – La résine de cet arbre a longtemps servi, en Inde notamment, à soutenir la mobilité et la souplesse naturelles des articulations » ; « Je veille toujours à prendre une dose journalière de Movizin, dans lequel le boswellia aide au maintien du confort articulaire ».
- « Macoform – équilibre de l'estomac » ; « L'artichaut peut contribuer à une digestion normale et aider au confort de l'estomac » ; « Le pissenlit peut soutenir l'équilibre du pH physiologique et contribuer à une fonction intestinale normale ».
- « Vistavital – conserver une vision normale » ; « La myrtille favorise l'irrigation sanguine de l'œil et le fonctionnement de la rétine, et contribue à maintenir le fonctionnement normal de l'œil » ; « Myrtille – Aide à maintenir le fonctionnement normal de la rétine ».
- 22 Le KO a saisi le Patent- och marknadsdomstolen vid Stockholms tingsrätt (tribunal de la propriété intellectuelle et des affaires économiques siégeant près le tribunal de première instance de Stockholm, Suède) aux fins que ce dernier interdise à Mezina d'employer ces allégations de santé lors de la commercialisation des produits en cause au principal.
- 23 S'agissant, en premier lieu, des allégations de santé faisant référence à une substance particulière (gingembre, cynorhodon, boswellia, artichaut, pissenlit et myrtille), le KO rappelle que celles-ci relèvent du régime transitoire visé à l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006, puisque la Commission n'a pas encore pris position sur les demandes d'inscription de ces allégations sur la liste prévue à l'article 13, paragraphe 3, de ce règlement. Toutefois, le KO soutient que lesdites allégations, dont certaines d'entre elles ont d'ailleurs fait l'objet d'un avis défavorable de l'EFSA, ne répondent pas aux exigences de l'article 28, paragraphe 5, dudit règlement, puisqu'elles sont contraires non seulement à l'article 3, second

alinéa, sous a), et aux articles 5 et 6 du même règlement, mais également aux dispositions nationales pertinentes, en l'occurrence aux articles 5 et 10 de la loi (2008:486).

- 24 En effet, Mezina n'aurait pas démontré que la présence des nutriments dans les produits en cause au principal a un effet physiologique bénéfique, tel qu'établi par des preuves scientifiques généralement admises, au sens de l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1924/2006, ni avancé des preuves scientifiques attestant du respect des dispositions de ce règlement, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de celui-ci, ni encore établi que les allégations de santé ne sont pas inexactes, ambiguës ou trompeuses, au regard de l'article 3, second alinéa, sous a), dudit règlement.
- 25 S'agissant, en second lieu, des allégations de santé ne faisant pas référence à une substance particulière (« Movizin complex – pour vos articulations », « Macoform – équilibre de l'estomac » et « Vistavital – conserver une vision normale »), le KO fait valoir, à titre principal, qu'elles constituent des allégations spécifiques, de sorte que, n'ayant fait l'objet d'aucune demande d'inscription sur la liste prévue à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, elles ne sauraient être autorisées. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où ces allégations devraient être regardées comme étant des allégations de santé générales, non spécifiques, au sens de l'article 10, paragraphe 3, de ce règlement, elles ne pourraient pas non plus être autorisées, puisqu'elles ne seraient pas accompagnées d'allégations de santé spécifiques autorisées conformément à l'article 13, paragraphe 3, dudit règlement ou en vertu de l'article 28, paragraphe 5, du même règlement.
- 26 En défense, Mezina conclut au rejet du recours.
- 27 En ce qui concerne les allégations de santé faisant référence à une substance particulière, Mezina soutient que les allégations de santé relevant des dispositions transitoires de l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 ne sauraient être soumises, contrairement à ce que prétend le KO, à des exigences de preuve supérieures à celles auxquelles doivent répondre les allégations de santé qui sont autorisées par la Commission. En particulier, il ne serait pas raisonnable d'exiger d'un exploitant du secteur alimentaire qu'il présente, pour des allégations de santé relevant desdites dispositions transitoires, un dossier scientifique autre que celui sur la base duquel la demande d'inscription sur la liste prévue à l'article 13, paragraphe 3, de ce règlement a été introduite.
- 28 Quant aux allégations de santé ne faisant pas référence à une substance particulière, Mezina fait valoir que celles-ci constituent des allégations non spécifiques et que, étant accompagnées d'allégations spécifiques devant être autorisées en application de l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006, elles sont conformes aux conditions prévues à l'article 10, paragraphe 3, de ce règlement.
- 29 À cet égard, la juridiction de renvoi relève que, s'agissant des allégations de santé qui décrivent ou mentionnent le rôle d'un nutriment ou d'une autre substance dans la croissance, dans le développement et dans les fonctions de l'organisme, telles que celles en cause au principal, l'article 13 du règlement n° 1924/2006 prévoit que ces allégations peuvent, lorsqu'elles sont inscrites dans la liste établie par la Commission, être faites sans autorisation préalable, pour autant qu'elles reposent sur des preuves scientifiques généralement admises et qu'elles sont bien comprises par le consommateur moyen.
- 30 La liste des allégations autorisées devant être établie par la Commission n'ayant pas été achevée à la date du 31 janvier 2010, fixée à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, la juridiction de renvoi s'interroge sur la charge de la preuve de la véracité et sur le niveau de preuve requis en ce qui concerne de telles allégations qui n'ont pas encore été inscrites sur cette liste.
- 31 La juridiction de renvoi considère que, dans le cadre du régime transitoire prévu à l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006, la formulation de l'article 6 de celui-ci paraît impliquer que la charge de la preuve de la véracité de l'allégation de santé pèse sur l'exploitant du secteur alimentaire ou le responsable de la mise sur le marché du produit. Elle souligne, à cet égard, que l'emploi, à l'article 5, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, de l'expression « s'est avérée » suggère que ledit règlement régit la charge de la preuve, sans pour autant désigner la personne qui doit prouver la véracité des allégations.

- 32 La juridiction de renvoi ajoute que la référence faite par ces dispositions aux « preuves scientifiques [...] admises » laisse entendre que le règlement n° 1924/2006 régit également le niveau de preuve requis en ce qui concerne les allégations de santé.
- 33 Elle fait observer que ce règlement ne contient toutefois pas de dispositions spécifiques sur la procédure à suivre lorsque celui-ci est appliqué dans une procédure nationale, notamment en ce qui concerne les questions relatives à l'obtention de preuves et à la force probante des éléments de preuve qui sont produits. Dans un tel cas et en vertu de l'autonomie procédurale des États membres, il appartiendrait alors à l'ordre juridique interne des États membres de suppléer au silence des textes, tout en respectant les principes d'équivalence et d'effectivité.
- 34 La juridiction de renvoi s'interroge, par ailleurs, sur le point de savoir si les règles nationales applicables en matière de pratiques commerciales déloyales, adoptées dans le cadre de la transposition de la directive 2005/29, pourraient être applicables, alors même que le règlement n° 1924/2006 contient des règles spéciales qui priment et s'appliquent à ces aspects spécifiques des pratiques commerciales déloyales, ainsi que la Cour l'a jugé en matière de réglementation médicamenteuse (arrêt du 16 juillet 2015, *Abcur*, C-544/13 et C-545/13, EU:C:2015:481, points 80 et 81).
- 35 À cet égard, elle indique que, même lorsqu'une allégation de santé repose sur des preuves scientifiques généralement admises, une telle allégation peut contenir un message ambigu ou contradictoire insusceptible d'être autorisé, de sorte que des allégations de santé qui relèvent du régime transitoire visé à l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 ne sauraient être présumées conformes aux dispositions de ce règlement et à celles de la directive 2005/29.
- 36 Dans ces conditions, le Patent- och marknadsdomstolen vid Stockholms tingsrätt (tribunal de la propriété intellectuelle et des affaires économiques siégeant près le tribunal de première instance de Stockholm) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Lorsqu'une juridiction nationale examine si une allégation de santé non autorisée a été formulée – dans une hypothèse où celle-ci correspond à une allégation faisant l'objet d'une demande telle que visée à l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1924/2006, laquelle demande n'a toutefois pas encore abouti à une décision d'autorisation ou de non-autorisation – la charge de la preuve est-elle régie par les articles 5 et 6, considérés conjointement avec les articles 10, paragraphe 1, et 28, paragraphe 5, du règlement, ou par le droit national ?
- 2) S'il convient de répondre à la première question que la charge de la preuve est régie par les dispositions du règlement n° 1924/2006, cette charge repose-t-elle sur l'entreprise qui a formulé une allégation de santé spécifique ou sur l'autorité qui invite la juridiction nationale à interdire à l'entreprise de continuer à se servir de l'allégation ?
- 3) Dans une hypothèse telle que celle envisagée dans la première question, le niveau de preuve requis lorsqu'une juridiction nationale examine si une allégation de santé non autorisée a été formulée est-il régi par les articles 5 et 6, considérés conjointement avec les articles 10, paragraphe 1, et 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 ou par le droit national ?
- 4) S'il convient de répondre à la troisième question que le niveau de preuve est régi par les dispositions du règlement n° 1924/2006, quelles sont les exigences en matière de preuve ?
- 5) La circonstance que l'affaire dont la juridiction nationale est saisie appelle l'application simultanée du règlement n° 1924/2006 [y compris de l'article 3, second alinéa, sous a), de celui-ci] et de la directive 2005/29 a-t-elle une incidence sur les réponses à donner aux première à quatrième questions ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première à quatrième questions

- 37 À titre liminaire, il y a lieu de relever, d'une part, que, si le litige au principal concerne à la fois les allégations de santé ne faisant référence à aucune substance particulière (« Movizin complex – pour vos articulations », « Macoform – équilibre de l'estomac » et « Vistavital – conserver une vision normale ») et les allégations de santé faisant référence à une substance particulière (gingembre, cynorhodon, boswellia, artichaut, pissenlit et myrtille), seules ces dernières allégations de santé ont donné lieu à une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 et font l'objet des interrogations de la juridiction de renvoi dans ses quatre premières questions préjudicielles.
- 38 D'autre part, la juridiction de renvoi part de la prémisse selon laquelle les allégations de santé faisant référence à une substance particulière constituent des allégations de santé spécifiques, au sens de l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, et qu'elles relèvent de la catégorie de celles qui décrivent ou mentionnent le rôle d'un nutriment ou d'une autre substance dans la croissance, dans le développement et dans les fonctions de l'organisme, au sens de l'article 13, paragraphe 1, sous a), de ce règlement. C'est donc à la lumière de cette prémisse, qu'il appartiendra néanmoins à la juridiction de renvoi de vérifier, que la Cour répondra aux quatre premières questions préjudicielles.
- 39 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que, par ses première à quatrième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphes 1 et 2, l'article 10, paragraphe 1, ainsi que l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 doivent être interprétés en ce sens que, dans le cadre du régime transitoire prévu à cette dernière disposition, la charge de la preuve et le niveau de preuve requis en matière d'allégations de santé visées à l'article 13, paragraphe 1, sous a), de ce règlement sont régis par ledit règlement et, dans l'affirmative, quelles sont les exigences qui en découlent.
- 40 En l'occurrence, dès lors que la Commission n'a pas encore pris position sur les demandes d'inscription des allégations de santé en cause au principal sur la liste visée à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, celles-ci sont soumises au régime transitoire prévu à l'article 28, paragraphe 5, de ce règlement (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2017, Bionorica et Diapharm/Commission, C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, point 88).
- 41 L'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 prévoit que, tant que la liste visée à l'article 13, paragraphe 3, de ce règlement n'a pas été adoptée, les allégations de santé prévues à l'article 13, paragraphe 1, sous a), dudit règlement peuvent être faites « sous la responsabilité des exploitants du secteur alimentaire, à condition qu'elles soient conformes au présent règlement et aux dispositions nationales existantes qui leur sont applicables ».
- 42 S'agissant de l'exigence de conformité au règlement n° 1924/2006 des allégations de santé relevant du régime transitoire de l'article 28, paragraphe 5, de ce règlement, il importe de rappeler que l'article 10, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que les allégations de santé sont interdites sauf si elles sont conformes, notamment, aux prescriptions générales prévues au chapitre II dudit règlement.
- 43 Or, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006, qui fait partie du chapitre II de celui-ci, l'emploi d'une allégation de santé n'est autorisé, notamment, que lorsque la présence d'un nutriment ou d'une autre substance faisant l'objet de l'allégation s'est avérée avoir un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique, « tel qu'établi par des preuves scientifiques généralement admises ».
- 44 De même, l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006 précise que les allégations de santé doivent « repose[r] sur des preuves scientifiques généralement admises et [être] justifiées par de telles preuves ».
- 45 Ainsi, en ayant prévu, tant à l'article 5, paragraphe 1, qu'à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006, que les allégations de santé doivent être justifiées par « des preuves scientifiques généralement admises », le législateur de l'Union a déterminé le niveau de preuve requis à cet égard.
- 46 Le recours à l'expression « preuves scientifiques généralement admises » implique que de telles preuves ne sauraient se borner à des croyances, à des ouï-dire tirés de la sagesse populaire, ou encore à des observations ou à des expériences de personnes n'appartenant pas à la communauté scientifique.

- 47 Au contraire, l'emploi d'une telle expression implique que les allégations de santé doivent s'appuyer sur des éléments objectifs et scientifiques et que, en particulier, les avantages des substances auxquelles ces allégations de santé se rapportent doivent bénéficier, ainsi que le mentionne le considérant 14 du règlement n° 1924/2006, d'un consensus scientifique suffisant. En outre, et comme l'exige le considérant 17 de ce règlement, les allégations de santé doivent être « scientifiquement justifiée[s] en prenant en compte l'ensemble des données scientifiques disponibles et en mettant en balance les éléments de preuve ».
- 48 En ce qui concerne la charge de la preuve, il y a lieu de relever, d'une part, que l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 prévoit que, jusqu'à l'adoption de la liste visée à l'article 13, paragraphe 3, de ce règlement, les allégations de santé sont faites « sous la responsabilité des exploitants du secteur alimentaire » et, d'autre part, que l'article 6, paragraphe 2, dudit règlement dispose que « [l']exploitant du secteur alimentaire qui fait une allégation nutritionnelle ou de santé justifie l'emploi de cette allégation ».
- 49 La défenderesse au principal fait toutefois valoir que le règlement n° 1924/2006 ne saurait être interprété en ce sens qu'il exige de l'exploitant du secteur alimentaire concerné qu'il produise ses propres preuves et prépare lui-même des études scientifiques ou les fasse préparer par des institutions appropriées.
- 50 À cet égard, force est de constater que, si l'article 5, paragraphe 1, et l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1924/2006 n'imposent pas une telle exigence, ils font néanmoins obligation à l'exploitant du secteur alimentaire concerné d'être en mesure de justifier l'allégation de santé qu'il emploie.
- 51 Les éléments de preuve avancés peuvent être ceux figurant dans le dossier établi au soutien de la demande d'inscription sur la liste prévue à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, ou provenir d'autres sources, pour autant que ces éléments aient une valeur scientifique suffisante.
- 52 Ainsi, dans le cadre du régime transitoire établi à l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006, l'exploitant du secteur alimentaire qui prend la décision d'employer une allégation de santé doit, sous sa responsabilité, connaître les effets sur la santé de la substance faisant l'objet de cette allégation (voir, en ce sens, arrêt du 10 avril 2014, Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, point 43), ce qui implique qu'il soit en mesure de prouver la réalité de ces effets et que la charge de la preuve pèse sur sa personne.
- 53 Par ailleurs, si le règlement n° 1924/2006 régit la charge de la preuve et le niveau de preuve requis en matière d'allégations de santé visées à l'article 13, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, ledit règlement ne régit pas les modes de preuve, non plus que les modalités d'obtention de ces preuves. Il en résulte, ainsi que l'a relevé la juridiction de renvoi, que ces questions restent soumises au droit national, sous réserve de l'application des principes d'équivalence et d'effectivité.
- 54 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre aux première à quatrième questions que l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphes 1 et 2, l'article 10, paragraphe 1, ainsi que l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 doivent être interprétés en ce sens que, dans le cadre du régime transitoire prévu à cette dernière disposition, la charge de la preuve et le niveau de preuve requis en matière d'allégations de santé visées à l'article 13, paragraphe 1, sous a), de ce règlement sont régis par ledit règlement, qui exige de l'exploitant du secteur alimentaire concerné d'être en mesure de justifier les allégations qu'il emploie par des preuves scientifiques généralement admises. Ces allégations doivent s'appuyer sur des éléments objectifs bénéficiant d'un consensus scientifique suffisant.

Sur la cinquième question

- 55 Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur les dispositions qu'il convient d'appliquer en cas de conflit entre les règles instituées par le règlement n° 1924/2006 et celles figurant dans la directive 2005/29.
- 56 À cet égard, il ressort de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2005/29 que celle-ci s'applique aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, telles que définies à son article 5, avant, pendant et après une transaction commerciale portant sur un produit. L'article 2, sous d), de cette directive définit les « pratiques commerciales » comme visant « toute action, omission, conduite, démarche ou communication commerciale, y compris la publicité et le marketing, de la part d'un

professionnel, en relation directe avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit aux consommateurs ».

- 57 Ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour, la directive 2005/29 se caractérise par un champ d'application matériel particulièrement large, s'étendant à toute pratique commerciale qui présente un lien direct avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit aux consommateurs (arrêt du 16 juillet 2015, *Abcur*, C-544/13 et C-545/13, EU:C:2015:481, point 74 ainsi que jurisprudence citée).
- 58 Il convient toutefois de relever que, aux termes de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/29, cette directive « s'applique sans préjudice des dispositions [de l'Union] ou nationales relatives à la santé et à la sécurité des produits » et que, selon l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive, « [e]n cas de conflit entre les dispositions de [celle-ci] et d'autres règles [de l'Union] régissant des aspects spécifiques des pratiques commerciales déloyales, ces autres règles priment et s'appliquent à ces aspects spécifiques ».
- 59 Il découle ainsi de ces dispositions que la directive 2005/29 ne s'applique qu'en l'absence, d'une part, de dispositions spécifiques de l'Union ou nationales en matière de santé et de sécurité des produits, et, d'autre part, ainsi qu'il résulte du considérant 10 de cette directive, de dispositions de l'Union spécifiques régissant des aspects particuliers des pratiques commerciales déloyales, telles que des prescriptions en matière d'information ou des règles régissant la présentation des informations au consommateur. En outre, ce même considérant précise que la directive 2005/29 apporte une protection aux consommateurs lorsqu'il n'existe aucune législation sectorielle spécifique à l'échelon de l'Union et interdit aux professionnels de donner une fausse impression de la nature des produits.
- 60 Dans la mesure où le règlement n° 1924/2006 contient des règles spécifiques relatives aux allégations de santé qui apparaissent dans l'étiquetage, la présentation des denrées alimentaires mises sur le marché de l'Union ainsi que dans la publicité faite à l'égard de celles-ci, ce règlement constitue une règle spéciale par rapport à des règles générales qui protègent les consommateurs contre les pratiques déloyales des entreprises, telles que celles prévues par la directive 2005/29 (voir, par analogie, arrêt du 16 juillet 2015, *Abcur*, C-544/13 et C-545/13, EU:C:2015:481, point 80 ainsi que jurisprudence citée).
- 61 Il s'ensuit que, en cas de conflit entre les dispositions de la directive 2005/29 et celles du règlement n° 1924/2006, en particulier celles figurant au chapitre II de ce règlement, les dispositions dudit règlement priment et s'appliquent à ces aspects spécifiques des pratiques commerciales déloyales (voir, par analogie, arrêt du 16 juillet 2015, *Abcur*, C-544/13 et C-545/13, EU:C:2015:481, point 81).
- 62 Il convient, en conséquence, de répondre à la cinquième question posée que, en cas de conflit entre les dispositions du règlement n° 1924/2006 et celles de la directive 2005/29, les dispositions de ce règlement priment et s'appliquent aux pratiques commerciales déloyales en matière d'allégations de santé, au sens dudit règlement.

Sur les dépens

- 63 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 (dixième chambre) dit pour droit :

- 1) L'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphes 1 et 2, l'article 10, paragraphe 1, ainsi que l'article 28, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, tel que modifié par le règlement (CE) n° 107/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, doivent être interprétés en ce sens que, dans le cadre du régime transitoire prévu à cette dernière disposition, la charge de la preuve et le niveau de preuve requis en matière d'allégations de santé visées à l'article 13, paragraphe 1, sous a), de ce règlement sont régis par ledit règlement, qui exige de l'exploitant du secteur**

alimentaire concerné d'être en mesure de justifier les allégations qu'il emploie par des preuves scientifiques généralement admises. Ces allégations doivent s'appuyer sur des éléments objectifs bénéficiant d'un consensus scientifique suffisant.

- 2) **En cas de conflit entre les dispositions du règlement n° 1924/2006, tel que modifié par le règlement n° 107/2008, et celles de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales »), les dispositions de ce règlement priment et s'appliquent aux pratiques commerciales déloyales en matière d'allégations de santé, au sens dudit règlement.**

Signatures