



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Achat « local » et libre circulation des produits alimentaires: quelle prise en compte de l'impératif environnemental dans le marché intérieur européen?

Delhomme, V.N.; Jan, B.

Citation

Delhomme, V. N., & Jan, B. (2022). Achat « local » et libre circulation des produits alimentaires: quelle prise en compte de l'impératif environnemental dans le marché intérieur européen? *Annales De Droit De Louvain*, 2022(1), 157-174. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3561256>

Version: Accepted Manuscript

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3561256>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Achat « local » et libre circulation des produits alimentaires : quelle prise en compte de l'impératif environnemental dans le marché intérieur européen ?

Vincent Delhomme* et Benjamin Jan**

Introduction

1. La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) est au cœur de la lutte contre le changement climatique. L'Union européenne en a fait son cheval de bataille, visant au travers de son « Pacte Vert »¹ à réduire ses émissions de 55% d'ici 2030 et à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050². Parmi les diverses mesures identifiées pour remplir ces objectifs, la transformation du système alimentaire européen fait figure de priorité. Cette transformation a été formalisée dans la stratégie « De la ferme à la table »,³ présentée en 2020 par la Commission européenne et adoptée fin 2021 par le Parlement européen, qui vise à instaurer un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement.

2. La transition vers un tel système est souvent associée à la promotion de l'achat local, qui se justifierait principalement par la nécessité de réduire les émissions de GES liées au transport de denrées alimentaires⁴. Une telle promotion, si elle peut dans certaines circonstances effectivement être favorable à l'environnement, se heurte frontalement à un autre objectif fondamental de l'Union : l'instauration d'un marché intérieur⁵ qui assure notamment la libre circulation des produits alimentaires⁶. En effet, bien souvent, favoriser l'achat local revient à promouvoir l'achat national, créant ainsi des barrières aux échanges intra-européens⁷. Même si les notions de « local » et de « national » ne sont pas strictement équivalentes, c'est donc avant

* Lecturer à l'Université de Leiden, chargé de cours à l'Université Saint-Louis – Bruxelles.

** Doctorant à l'Université de Liège.

¹ Communication de la Commission européenne, *Le Pacte Vert pour l'Europe*, COM(2019) 640 final.

² Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, JO L 243, 9.7.2021, pp. 1–17

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement*, COM(2020) 381 final.

⁴ D'autres justifications à l'achat local, de nature économique ou sociale, peuvent être mobilisées. Le présent article se concentre sur les justifications de nature environnementale. Il est également important de garder à l'esprit que l'achat local n'est pas nécessairement synonyme d'achat en circuit court.

⁵ Art. 3 TUE. Pour connaître les bénéfices de la libre circulation des marchandises, voy. P. POUTVAARA *et al.*, « Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses », *Study for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection*, European Parliament, Luxembourg, 2018.

⁶ Limité par sa taille, l'article étudie uniquement l'achat local au regard de la libre circulation des marchandises et exclut d'autres aspects pertinents du droit européen comme la libre prestation de services ainsi que les marchés publics.

⁷ Il convient à cet égard de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que l'article 34 TFUE s'applique aux mesures nationales « susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union ». Voy. p.ex. Arrêt *Kohlpharma*, C-602/19, EU:C:2020:804, point 38. L'article 34 TFUE s'applique donc également aux effets potentiels d'une mesure nationale. Voy. Arrêt *Commission/France*, C-184/96, EU:C:1998:495, point 17. De plus, il n'existe pas de règle de *minimis* concernant l'interdiction des entraves à la libre circulation des marchandises. La Cour de Justice a jugé en ce sens que l'article 34 TFUE s'applique à une entrave « même si l'entrave est faible et s'il existe d'autres possibilités d'écoulement des produits importés ». Voy. Arrêt *Van de Haar*, Affaires jointes 177 et 178/82, EU:C:1984:144, point 13.

tout à l'achat national que cette contribution s'intéresse, du fait de son caractère protectionniste et de son incompatibilité de principe avec les règles régissant le marché intérieur européen.⁸

3. Néanmoins, si des mesures purement protectionnistes ne peuvent pas justifier une dérogation à ce principe fondamental qu'est la libre circulation des marchandises⁹, cela ne veut pas dire que le droit du marché intérieur soit nécessairement hostile à toute mesure qui viserait à limiter les kilomètres parcourus par nos aliments¹⁰. C'est ce que la présente contribution souhaite démontrer, tant du point de vue du droit primaire que du droit dérivé. Celle-ci s'interrogera dans un premier temps sur les possibilités laissées aux États membres par les articles 34 et 36 TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises de promouvoir l'achat local au regard de l'impératif de protection de l'environnement, tout en faisant des recommandations pour ceux d'entre eux qui souhaiteraient s'engager dans cette voie (I). Elle étudiera dans un second temps la réforme de l'étiquetage d'origine prévue par la stratégie « De la ferme à la table » et les potentialités alternatives offertes par l'instauration d'un « éco-score » européen (II).

I. Promotion de l'achat local et libre circulation des marchandises

4. Les mesures adoptées par les États lorsqu'ils souhaitent promouvoir l'achat de produits locaux, entendus ici comme produits uniquement ou principalement nationaux, constituent des entraves à la libre circulation des marchandises (1). Si des préoccupations environnementales peuvent justifier l'adoption de telles mesures, le contrôle de proportionnalité représente néanmoins un obstacle de taille à franchir (2).

1. Existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises

5. L'article 34 TFUE interdit de dresser des barrières non tarifaires au commerce entre États membres. Cette disposition interdit non seulement les quotas à l'importation mais également toutes mesures d'effet équivalent. Ces dernières, dont la définition trouve son origine dans l'arrêt *Dassonville* de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la Cour), constituent « toute mesure des États Membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre les États membres »¹¹. De plus, il découle d'une jurisprudence constante que l'article 34 TFUE « reflète l'obligation de respecter les principes de non-discrimination et de reconnaissance mutuelle des produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, ainsi que celle d'assurer aux produits communautaires un libre accès aux marchés nationaux »¹². Enfin, il convient de rappeler que par « État », l'article 34 TFUE vise « toutes les autorités des États membres, qu'il s'agisse d'autorités du pouvoir central, d'autorités d'un État fédéré ou d'autres autorités territoriales »¹³,

⁸ Le postulat de départ de cet article, illustré par des exemples concrets issus de l'actualité et de la jurisprudence, développés ci-après, est que les mesures de promotion de l'achat alimentaire local bénéficient le plus souvent aux productions nationales. Elles sont mises en place à l'échelle d'une commune, d'une région ou même d'un État. Concernant l'impact de l'origine sur la perception des consommateurs, voy. p.ex. S.A. AHMED, A. ASTOUS, « Antecedents, moderators and dimensions of country-of-origin evaluations », *International Marketing Review*, 2008, pp.75-106.

⁹ Arrêt *Commission/Autriche*, C-320/03, EU:C:2005:684, point 63.

¹⁰ Cet article ne préjuge pas des aspects environnementaux dans le cadre des traités commerciaux entre l'UE et les États-tiers.

¹¹ Arrêt *DocMorris*, C-190/20, EU:C:2021:609, point 34. Voy. aussi Arrêt *Dassonville*, 8/74, EU:C:1974:82, point 5.

¹² Arrêt *Commission/Italie*, C-110/05, EU:C:2009:66, point 34.

¹³ Arrêt *Aragonesa*, C-1/90 et C-176/90, EU:C:1991:327, point 8.

de même que les organismes privés soutenus par l'État¹⁴ ou ceux auxquels la législation nationale a conféré des pouvoirs quasi-réglementaires¹⁵.

6. Les États membres qui souhaitent faire la promotion de leurs produits alimentaires peuvent y parvenir de plusieurs façons : en incitant leurs citoyens à consommer ces produits (A), au travers de l'imposition d'une indication de l'origine sur les denrées alimentaires (B) ou en édictant des règles limitant les circuits de distribution au sein des frontières nationales (C). Toutes ces mesures, de nature discriminatoire¹⁶, tombent sous l'interdiction de l'article 34 TFUE.

A. Incitation à l'achat national

7. Un État souhaitant convaincre ses citoyens de consommer local peut le faire de différentes façons, la plus flagrante étant l'organisation de campagnes publicitaires. En 2020, par exemple, France Télévisions Publicité (régie publicitaire du groupe France Télévisions, dont le seul actionnaire est l'État français), lançait une campagne publicitaire intitulée « Manger frais, sain & local », réservée uniquement aux produits français et justifiée, entre autres, par la protection de l'environnement¹⁷.

8. Les campagnes publicitaires financées par les gouvernements nationaux sont pourtant interdites lorsqu'elles font la promotion de produits nationaux. La Cour les a clairement jugées contraires à l'article 34 TFUE, précisant que les organismes étatiques ont « le devoir de s'abstenir de toute publicité visant à déconseiller l'achat des produits des autres États membres ou à déprécier ces produits aux yeux des consommateurs » et ne doivent pas non plus « conseiller aux consommateurs d'acheter les produits indigènes uniquement en raison de leur origine nationale »¹⁸. Une nuance doit toutefois être apportée, l'article 34 TFEU ne s'appliquant pas aux campagnes qui mettent en valeur certaines variétés d'aliments qui disposent de propriétés particulières avérées, même si ces dernières sont une variété produite localement¹⁹, à partir du moment où l'organisme étatique en cause s'abstient de décourager les consommateurs d'acheter des produits importés²⁰.

B. Étiquetage d'origine

9. L'incitation à l'achat local peut se faire de manière plus détournée, en imposant par exemple un étiquetage d'origine sur les produits, misant sur le fait que les consommateurs qui disposent de cette information seront enclins à privilégier les produits nationaux.²¹

10. La Cour s'est toujours montrée hostile à ce type de règles. Dans l'arrêt *Commission / Irlande*, la Cour a jugé contraire à l'article 34 TFUE la règle nationale qui voulait que les objets vendus comme souvenirs locaux portent l'indication de leurs pays d'origine ou qu'ils revêtent le terme « foreign », en rejetant l'argument de l'Irlande selon lequel les

¹⁴ Arrêt *Apple and Pear Development Council*, point 17.

¹⁵ Arrêt *The Queen / Royal Pharmaceutical Society of Great Britain*, C-266/87, EU:C:1989:205, points 14 et 15; Arrêt *Fra.bo*, C-171/11, EU:C:2012:453, point 32.

¹⁶ En matière de libre circulation des marchandises, une mesure est dite discriminatoire lorsqu'elle affecte différemment, en droit ou en fait, la commercialisation des produits nationaux et celle des produits importés. Voy. Arrêt *Keck et Mithouard*, Affaires jointes C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905, point 16.

¹⁷ <https://www.francetvpub.fr/wp-content/uploads/2020/04/offre-manger-frais-sain-local-1.pdf>. Consulté le 15 mars 2022.

¹⁸ Arrêt *Apple and Pear*, point 18. Voy. aussi Arrêt *Commission/Irlande*, 249/81, EU:C:1982:402, point 25.

¹⁹ Arrêt *Apple and Pear*, point 19.

²⁰ *Ibid.*, point 18.

²¹ Voy. V. DELHOMME, « Origin Labelling, Food Nationalism and the EU: Better Information to Consumers or Single Market Fragmentation », *Future Europe*, 2022, p. 5 et note 5. Voy. aussi ci-après note 85.

consommateurs qui achètent des souvenirs sont fondés à s'assurer qu'ils sont produits sur place²².

11. C'est dans l'arrêt *Commission / Royaume-Uni* que la Cour a exprimé le plus clairement son opposition de principe aux indications obligatoires d'origine : « l'exigence du marquage d'origine rend non seulement plus difficile l'écoulement dans un État membre de la production des autres États membres dans les secteurs considérés ; elle a encore pour effet de freiner l'interpénétration économique dans le cadre de la communauté en défavorisant la vente de marchandises produites grâce à une division du travail entre États membres »²³. Selon la Cour, les indications d'origine « visent à permettre aux consommateurs d'opérer une distinction entre les produits nationaux et les produits importés, et leur donnent ainsi la possibilité de faire valoir leurs préjugés éventuels contre les produits étrangers »²⁴.

12. L'article 34 s'oppose également aux tentatives des États membres de promouvoir indirectement leurs produits en faisant usage de labels ou de dénominations de qualité réservés aux produits nationaux, contraignant ainsi les entreprises des autres États membres à se servir de dénominations inconnues ou moins appréciées du public²⁵. Le principe est que « le droit à une dénomination de qualité pour un produit ne saurait [...] dépendre que des caractéristiques objectives intrinsèques dont résulte la qualité du produit par rapport au même produit de qualité inférieure, mais non de la localisation géographique de tel ou tel stade de sa production »²⁶.

C. Obligation d'achat national et règles limitant les circuits de distribution au sein des frontières nationales

13. Enfin, un État peut édicter des règles portant sur la nécessité d'acheter une certaine quantité de produits nationaux ou bien limiter les circuits de distribution au sein de ses frontières nationales ou régionales. Ces mesures sont considérées par la Cour comme contraires à l'article 34 TFUE. La Cour a par exemple jugé qu'une réglementation nationale réservant des marchés publics aux entreprises implantées dans certaines parties du territoire national constituait une entrave à la libre circulation des marchandises²⁷. Dans le secteur de l'énergie, concernant l'obligation faite à des opérateurs économiques d'un État membre de s'approvisionner auprès d'un fournisseur national, la Cour a rappelé que ce type d'obligation tombait également sous l'interdiction de l'article 34 TFEU. La Cour estime en effet qu'une telle obligation limite « les possibilités d'importation de ce même produit en empêchant [l]es opérateurs de s'approvisionner pour une partie de leurs besoins auprès d'opérateurs situés dans d'autres États membres »²⁸.

2. Justification de l'entrave à la libre circulation des marchandises

14. Pour justifier du bien-fondé de leurs mesures visant à promouvoir l'achat de leur production domestique, les États membres peuvent invoquer l'impératif de protection de l'environnement²⁹. L'interdiction contenue à l'article 34 TFEU n'est en effet pas absolue mais connaît des dérogations. Celles-ci sont soit expressément énumérées à l'article 36 TFEU, soit

²² Arrêt *Commission/Irlande*, 113/80, EU:C:1981:139.

²³ Arrêt *Commission/Royaume-Uni*, 207/83, EU:C:1985:161, point 17.

²⁴ *Ibid.*, point 17.

²⁵ Arrêt *Commission/Allemagne*, 12/74, EU:C:1975:23, point 14.

²⁶ Arrêt *Eggers*, 13/78, EU:C:1978:182, point 24.

²⁷ Arrêt *Du Pont de Nemours*, C-21/88, EU:C:1990:121.

²⁸ Arrêt *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, point 70.

²⁹ Voy. en ce sens p.ex. C. HILSON, « Going local? EU law, localism and climate change », *European Law Review*, 2008; J. HOJNIK, « Environmental protection v free trade – 'Buy local' as a barrier to EU internal market », *Environmental Policy and Law*, 2016.

constituent des « exigences impératives »³⁰, dont la Cour a reconnu l'existence au gré de sa jurisprudence, la protection de l'environnement figurant parmi les plus importantes. Enfin, il convient de rappeler, d'une part, que les dérogations à l'article 34 TFEU sont d'interprétation stricte³¹ et, d'autre part, que seules les considérations non économiques sont prises en compte pour justifier une entrave³².

15. Avant d'aborder la validité des justifications permises à l'article 34 TFEU, il convient de souligner que la protection de l'environnement est « un des objectifs essentiels »³³ poursuivis par l'Union. La simple lecture de certaines dispositions du droit primaire, outre les nombreuses dispositions de droit dérivé visant à protéger l'environnement, est à cet égard limpide. L'article 3 TUE souligne que l'Union « œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur [...] un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». Par ailleurs, aux termes de l'article 11 TFUE, « [l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. » Dans le même sens, enfin, l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne requiert qu'un « niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité [soient] intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ». Ces dispositions sont des éléments que la Cour est susceptible de prendre en compte lorsqu'elle évalue des mesures nationales au regard des articles 34 et 36 TFUE³⁴.

16. De nombreux arguments fondés sur la protection de l'environnement peuvent être mobilisés pour défendre un approvisionnement local en produits alimentaires (protéger la biodiversité ou les écosystèmes, valoriser de meilleures méthodes de production, etc.). Au regard du caractère nécessairement limité de cette contribution, l'analyse qui suit ne portera que sur la question de la limitation des émissions de GES et de la possibilité pour les États membres de défendre des mesures qui promeuvent l'achat local sur ce fondement. Le but est de distinguer, au travers du contrôle de proportionnalité, les mesures légitimes des mesures de nature protectionniste qui instrumentalisent la lutte contre le changement climatique.

D. Existence d'un intérêt légitime environnemental : émissions de GES et climat

17. La protection de l'environnement ne figurant pas au titre des dérogations contenues à l'article 36 TFEU, c'est par le biais des exigences impératives que les États membres peuvent justifier leurs entraves à la libre circulation des marchandises sur ce fondement. La Cour a très tôt reconnu que la protection de l'environnement constituait « une exigence impérative pouvant limiter l'application de l'article [34] du Traité »³⁵. Dans l'arrêt *Ålands Vindkraft*, elle a plus particulièrement considéré que la mesure nationale en cause promouvant l'utilisation d'énergies renouvelables était « utile à la protection de l'environnement dans la mesure où elle contribu[ait] à la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui figurent parmi les principales causes des changements climatiques que l'Union européenne et ses États membres se sont engagés à combattre »³⁶.

³⁰ Arrêt *Rewe-Zentral AG (Cassis de Dijon)*, 120/78, EU:C:1979:42, point 8.

³¹ Arrêt *État néerlandais / Bakker Hillegom*, C-111/89, EU:C:1990:177, point 8.

³² Voy. article 36, alinéa 2, TFUE et arrêt *Commission/Italie*, 95/81, EU:C:1982:216, point 27. Toutefois, cette interdiction n'est pas absolue dans certains cas voy. p. ex. Arrêt *Decker*, 120/95, EU:C:1998:167, point 39.

³³ Arrêt *Commission/Danemark*, 302/86, EU:C:1988:421, point 8.

³⁴ Voy. p.ex. arrêt *PreussenElektra*, point 76. Concernant la compétence de l'UE en matière environnementale, voy. Articles 191-193 TFUE.

³⁵ Arrêt *Commission/Danemark*, 302/86, EU:C:1988:421, point 9.

³⁶ Arrêt *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, point 78.

18. Il convient de souligner qu'une mesure favorisant l'achat local est le plus souvent discriminatoire, car si « local » équivaut à une production au sein d'une frontière nationale ou régionale, alors les denrées alimentaires issues d'autres États membres se trouvent traitées de manière plus défavorable. En matière de justifications, le principe est que les mesures discriminatoires peuvent uniquement bénéficier des motifs contenus à l'article 36 TFEU, à l'exclusion des motifs d'intérêts généraux reconnus dans la jurisprudence³⁷, comme la protection de l'environnement. À l'heure actuelle, il nous semble toutefois peu probable que la Cour arrête son analyse de la justification d'une entrave à ce stade, en considérant qu'une mesure discriminatoire ne peut pas être défendue sous l'objectif tenant à la protection de l'environnement. En effet, il peut être constaté que cette dernière a, jusqu'à présent, soit négligé cet aspect en matière environnementale³⁸, soit s'est concentrée sur la mesure sans opérer de classification particulière³⁹. Pour cette raison, notre analyse laissera de côté la question de la nature de l'entrave et portera essentiellement sur le contrôle de proportionnalité.

19. En matière alimentaire, il est souvent difficile de distinguer les objectifs proprement environnementaux poursuivis par une mesure de promotion de l'achat local de ceux qui présentent un caractère économique ou social, visant par exemple à soutenir les producteurs locaux. Le plan de relocalisation alimentaire de la Région wallonne, en Belgique, vise par exemple à répondre à des enjeux à la fois sociaux et environnementaux⁴⁰. Il appartiendra aux États membres de soigneusement distinguer ces différents objectifs et de bien montrer que leur mesure répond avant tout à des préoccupations environnementales.

E. Contrôle de proportionnalité

20. Pour être justifiée, une mesure nationale restreignant la libre circulation des marchandises ne doit pas seulement être motivée par un intérêt légitime, elle doit « conformément au principe de proportionnalité, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint »⁴¹. Plus particulièrement, en ce qui concerne la nécessité de la mesure, la Cour veille à ce que l'objectif poursuivi par la mesure ne puisse pas « être atteint par des interdictions ou des limitations de moins grande ampleur ou affectant de manière moindre le commerce intracommunautaire »⁴².

21. Il convient de souligner que la charge de la preuve relative à la proportionnalité des mesures nationales entravant la libre circulation des marchandises revient aux États membres. Ceux-ci doivent fournir « des éléments précis permettant d'étayer [leur] argumentation », concernant tant l'aptitude de la mesure à réaliser l'objectif poursuivi que la nécessité de cette dernière⁴³. La Cour a cependant jugé que « cette charge de la preuve ne saurait aller jusqu'à exiger que cet État membre démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions »⁴⁴. Nonobstant cette marge de manœuvre, les États membres doivent se fonder sur des éléments de preuves, de nature scientifique, afin de justifier du bien-fondé et de la proportionnalité de leurs entraves visant à protéger l'environnement.

³⁷ Arrêt *Commission/Belgique*, C-2/90, EU:C:1992:310, point 34.

³⁸ Arrêt *Commission/Belgique*.

³⁹ Arrêt *Commission/Autriche*, C-524/07, EU:C:2008:717, points 54 et 55.

⁴⁰ https://www.wallonie.be/sites/default/files/2020-12/cp_-46_projets_pour_soutenir_la_relocalisation_de_l'alimentation_en_wallonie.pdf. Consulté le 15 mars 2022.

⁴¹ Arrêt *Ålands Vindkraft*, point 76.

⁴² Arrêt *Rosengren*, C-170/04, EU:C:2007:313, point 50.

⁴³ Arrêt *Scotch Whisky*, C-333/14, EU:C:2015:845, point 54.

⁴⁴ Arrêt *Commission/Italie*, point 66.

22. Bien que les données scientifiques en matière de produits alimentaires et d'émissions de GES évoluent avec le temps et, qu'au regard de la complexité de la matière (du fait notamment des caractéristiques propres à chaque produit alimentaire), nous ne naviguions pas dans un domaine fait de certitudes absolues, un aperçu non-exhaustif des connaissances existantes permet toutefois de s'interroger sur le bien-fondé de mesures nationales qui présenteraient l'achat local comme nécessairement plus vertueux du point de vue environnemental. Cette affirmation doit, au mieux, être fortement nuancée et apparaît, au pire, comme erronée.

Aptitude de la mesure

23. Abstraction faite des doutes concernant les objectifs protectionnistes de certaines incitations à l'achat local, il convient de souligner que l'évaluation du caractère approprié d'une mesure à l'aune de la protection de l'environnement est extrêmement complexe.

24. En général, la Cour n'exige pas au stade du contrôle de l'aptitude que la preuve formelle des conséquences d'une mesure soit apportée, mais plutôt qu'un lien de causalité probable entre la mesure et ses conséquences soit établi⁴⁵. On peut considérer que, de manière générale, et en l'état actuel des combustibles disponibles, une mesure faisant diminuer la distance séparant les produits alimentaires du consommateur final ferait diminuer les émissions de GES et serait donc apte à atteindre l'objectif de protection de l'environnement. Néanmoins, sur un territoire comme celui de l'Union européenne, constitué de petits États, on peut légitimement interroger la pratique tenant à promouvoir le « local », entendu comme « national » ou « régional », comme le fait par exemple le plan de relocalisation alimentaire wallon. Les Wallons sont 65% à vivre à moins de 25 kilomètres d'une frontière nationale⁴⁶. Par conséquent, consommer des produits français, néerlandais, luxembourgeois ou allemand pourrait s'avérer dans de nombreuses circonstances être un choix plus local que consommer des produits issus de Flandre.

25. Un autre aspect pourrait affecter le caractère approprié des mesures en cause : l'incitation à l'achat local de denrées dont le processus de production est particulièrement émetteur en GES, comme les produits carnés. Dans l'ensemble des États membres de l'Union, c'est la production de viande qui émet le plus de GES⁴⁷. Plus largement, un régime local peut s'avérer moins vertueux sur le plan environnemental qu'un régime fait de produits importés. En ce qui concerne les produits carnés, une étude de 2009 démontrait par exemple l'importance des systèmes de production en étudiant l'empreinte carbone de la viande d'agneau vendu en Angleterre. Cette étude distinguait l'agneau produit localement de l'agneau importé de Nouvelle-Zélande. En raison des systèmes de production plus performants en Nouvelle-Zélande, malgré le transport, l'agneau néozélandais avait une empreinte carbone moins élevée que l'agneau anglais⁴⁸. En outre, des études démontrent, par exemple, qu'en raison d'un climat favorable, des produits comme les fraises, les tomates ou les salades en provenance d'Espagne ont un bilan carbone bien moins élevé que celui de ces aliments produits sous serre dans le nord

⁴⁵ Voy. les arrêts *Heinonen*, C-394/17, EU:C:1999:308, point 43 et *Ahokainen*, C-434/04, EU:C:2006:609, point 32, mentionnant des « mesures qui sont de nature à parvenir à des résultats concrets ». Voy. aussi l'arrêt *Scotch Whisky*, cit., point 36.

⁴⁶ Statbel (2020), <https://bx1.be/depeches/plus-de-la-moitie-des-belges-vivent-a-5-km-dun-hopital/>. Consulté le 15 mars 2022.

⁴⁷ V. SANDSTRÖM *et al.*, « The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets », *Global Food Security*, 2018, p.51.

⁴⁸ En l'espèce, les émissions de CO2 étaient de 688kg CO2/tonne de carcasse (Nouvelle-Zélande) contre 2849 CO2/tonne de carcasse (Angleterre). Voy. C. SAUNDERS *et al.*, « Carbon Footprinting and their potential impact on trade », Australian Agricultural and Resource Economics Society, 2009, p.11.

de l'Europe⁴⁹. Acheter des tomates locales aux Pays-Bas est donc moins vertueux qu'acheter des tomates espagnoles.

26. Par ailleurs, au stade de l'aptitude, les États membres doivent également veiller à la cohérence de leurs mesures. La Cour a jugé en ce sens qu'une mesure « n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique »⁵⁰. Il ne s'agit pas là d'assurer une cohérence parfaite – condition sans doute impossible à remplir en pratique – mais plutôt un degré suffisant de cohérence qui permet véritablement d'atteindre l'objectif poursuivi⁵¹. Concernant les produits alimentaires et les émissions de GES, il convient d'éviter toute absurdité. Par exemple, il serait curieux qu'un État membre restreigne les importations intra-européennes au profit d'une production locale en justifiant que les longues distances parcourues émettent trop de GES si en même temps cet État subventionne ou favorise d'une quelconque manière ses propres exportations de produits alimentaires vers des États capables de produire ces mêmes denrées.

Nécessité de la mesure

27. Cette étape du contrôle de proportionnalité vise à s'assurer que la mesure nationale ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de l'objectif poursuivi. Pour cela, la Cour examine principalement si des mesures moins restrictives à la libre circulation des marchandises mais aussi efficaces pour atteindre cet objectif existent. Dans son arrêt *Commission / Autriche*, la Cour a jugé dans le cadre d'une mesure interdisant la circulation de certains camions sur une autoroute, pour des raisons relatives à la qualité de l'air, qu'il incombait aux autorités nationales « d'examiner attentivement la possibilité de recourir à des mesures moins restrictives de la liberté de circulation et de ne les écarter que si leur caractère inadéquat, au regard de l'objectif poursuivi, était clairement établi »⁵².

28. Dans notre cas, au lieu d'adopter des mesures restreignant les importations intra-européennes, mesures dont l'effet négatif sur la libre circulation est flagrant, un État membre soucieux de limiter l'impact climatique des régimes alimentaires adoptés sur son territoire pourrait être invité à adopter des mesures moins restrictives et plus efficaces, comme par exemple l'augmentation de la consommation de produits d'origine végétale et la réduction des produits d'origine animale, par la réduction du gaspillage alimentaire ou la production de déchets, toutes ces mesures contribuant à réduire l'émission de GES tout en étant, *prima facie*, moins négatives pour la libre circulation des marchandises.

29. En effet, et ce sans tenir compte d'une probable décarbonation future des transports, il convient de noter que le transport des produits alimentaires n'occupe qu'une place mineure dans le total d'émissions de GES provenant des régimes alimentaires⁵³, de l'ordre de 6% dans l'Union européenne⁵⁴. Les émissions provenant du transport des produits carnés constitueraient

⁴⁹ M. THEURL *et al.*, « Contrasted greenhouse gas emissions from local versus long-range tomato production », *Agronomy for Sustainable Environment*, 2013; M. MORDINI *et al.*, « Carbon & Water Footprint of Oranges and Strawberries », 2009. A. HOSPIDO *et al.*, « The role of seasonality in lettuce consumption: a case study of environmental and social aspects », *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 2009.

⁵⁰ Arrêt *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, point 55.

⁵¹ D. LANGLET et S. MAHMOUDI, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, 2016, p.86.

⁵² Arrêt *Commission/Autriche*, point 87.

⁵³ V. SANDSTRÖM *et al.*, « The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets », *Global Food Security*, 2018; J. POORE et T. NEMECEK, « Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers », *Science*, 2018.

⁵⁴ *Ibid.* Aux États-Unis, il s'agirait seulement de 11%. Voy. C. WEBER et H. SCOTT MATTHEWS, « Food-Miles and the Relative Climate Impacts of Food Choices in the United States », *Environmental Science & Technology*, 2008.

même moins de 1% du total des émissions issues de ces aliments⁵⁵. À l'échelle mondiale, les denrées alimentaires d'origine animale émettent deux fois plus de GES que celles d'origine végétale⁵⁶. Au sein de l'UE, les trois produits les plus émetteurs sont la viande, les œufs et les produits laitiers⁵⁷, si bien qu'un régime alimentaire local aurait moins d'impact sur les émissions de GES qu'un régime végétarien⁵⁸. Les produits d'origine animale émettent tellement plus que ceux d'origine végétale qu'une étude appuie l'idée que réduire l'impact des protéines animales a un impact inférieur en termes de GES qu'un régime dirigé vers des protéines végétales⁵⁹. Enfin, concernant les États-Unis, certains estiment qu'une réduction de seulement 21 à 24% de la consommation de viande rouge au profit d'un régime alimentaire constitué de poulet, de poisson ou d'aliments végétariens parviendrait à la même réduction d'émissions de GES qu'un régime totalement local⁶⁰.

Promouvoir l'achat local : impossible au regard de la libre circulation des marchandises ?

30. Compte tenu de l'état actuel des connaissances scientifiques sur le sujet, les États qui viendraient adopter des mesures favorisant l'achat local de denrées alimentaires au détriment de celles issues d'autres États membres auraient fort à faire pour convaincre la Cour du bien-fondé de ces mesures et de leur proportionnalité, au regard de l'impératif environnemental de lutte contre le changement climatique. Cela est d'autant plus vrai que ces règles sont pour la plupart fondées sur une opposition entre production domestique et production importée, plutôt que sur la distance parcourue mesurée en tant que telle.

31. Néanmoins, des règles satisfaisant aux conditions énumérées ci-dessus, même si susceptibles de réduire le volume des importations de produits alimentaires au sein de l'UE, pourraient être acceptées par la Cour, qui, nous l'avons vu, est loin d'être insensible aux enjeux environnementaux. Ces enjeux constituent sans doute le combat prioritaire de notre siècle, comme en témoignent l'adoption du Pacte Vert européen et de la stratégie « De la ferme à la table ». Il n'est donc pas impossible non plus, au regard de cette urgence et de l'évolution des conceptions sociétales, que la Cour face preuve dans le futur d'une certaine indulgence vis-à-vis de mesures nationales qui, sans atteindre la perfection, contribueraient effectivement à faire diminuer l'impact climatique du secteur alimentaire. Cela, bien sûr, sans que la Cour renonce à ses principes cardinaux que sont le principe de proportionnalité et le caractère scientifiquement étayé des arguments présentés devant elle, boussoles qui lui permettent de distinguer les mesures protectionnistes injustifiables de celles qui visent réellement à protéger l'environnement.

32. À ce titre, nous proposons ici des critères non-exhaustifs qui pourraient permettre à des mesures de promotion de l'achat local (entendu ici d'un point de vue strictement kilométrique, sans distinction de frontières nationales ou régionales) d'être à la fois moins restrictives de la libre circulation des marchandises et mieux à même d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES :

⁵⁵ H. RITCHIE, « You want to reduce the carbon footprint of your food? Focus on what you eat, not whether your food is local », *Our World in Data*, 2020, <https://ourworldindata.org/food-choice-vs-eating-local>.

⁵⁶ X. XU *et al.*, « Global greenhouse gas emissions from animal-based foods are twice those of plant-based foods », *Nature*, 2021.

⁵⁷ V. SANDSTRÖM *et al.*, « The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets », *Global Food Security*, 2018, p.51.

⁵⁸ *Ibid.*, p.53.

⁵⁹ J. POORE et T. NEMECEK, « Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers », *Science*, 2018, p.4.

⁶⁰ C. WEBER et H. SCOTT MATTHEWS, « Food-Miles and the Relative Climate Impacts of Food Choices in the United States », *Environmental Science & Technology*, 2008, p. 3512.

- La mesure doit être fondée sur un rayon au sein duquel un achat est considéré comme local. Ce rayon ne peut pas être déterminé sur la base de frontières nationales.
- La longueur du rayon doit être justifiée scientifiquement. Par exemple, par des caractéristiques géographiques ou une saisonnalité différente entre les territoires ou encore l'impact positif avéré en matière de GES (ou autres).
- Les arguments sur lesquels ce rayon est fondé ne peuvent pas être liés à des matières ayant fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau européen. Dans un tel cas de figure, un État membre n'est plus en mesure de justifier une entrave à la libre circulation des marchandises.
- La mesure doit être proportionnée, dans le sens où d'autres alternatives moins restrictives ont été envisagées.

33. Ces quatre conditions ont l'avantage, à notre sens, de permettre aux États membres d'agir tout en minimisant les impacts négatifs sur le marché intérieur. Elles présentent en revanche le désavantage de complexifier la gestion et le contrôle de telles mesures puisqu'elles pourraient nécessiter de travailler avec un approvisionnement venant de plusieurs États membres. Le cas échéant, la Commission pourrait faciliter la coopération administrative entre les États membres dans ce domaine⁶¹.

II. L'étiquetage d'origine et la stratégie « De la ferme à la table »

34. Outre les prescriptions de l'article 34 TFUE, les États membres doivent respecter les multiples actes de droit dérivé adoptés en matière alimentaire. Ceux-ci, en harmonisant les règles applicables au sein du marché intérieur, permettent à la fois d'assurer la libre circulation des produits tout en poursuivant des objectifs de politique publique, comme la protection de l'environnement. Parmi ces mesures, un certain nombre fixent notamment les règles relatives à l'indication de l'origine des denrées alimentaires (1), règles qui seront amenées à évoluer dans le cadre de la stratégie « De la ferme à la table » (2).

1. L'étiquetage d'origine en droit dérivé

35. En laissant de côté les règles spécifiques à certaines catégories de denrées, comme la viande⁶² ou les produits issus de la pêche⁶³, la règle générale qui prévaut est que l'indication d'origine est facultative sur les produits alimentaires (1) et que les États membres ne peuvent en imposer l'obligation que dans des cas restreints, comme le montre le récent jugement de la Cour dans l'affaire *Groupe Lactalis* (2)⁶⁴.

A. Les règles applicables à l'origine dans le Règlement 1169/2011

36. Les règles européennes en matière d'étiquetage alimentaire sont contenues dans le Règlement 1169/2011 sur l'information des consommateurs⁶⁵. Celui-ci impose une indication

⁶¹ Voy. Article 197 TFUE.

⁶² Règlement n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement n° 820/97 du Conseil, JO L 204, 11.8.2000, p. 1–10.

⁶³ Règlement n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, JO L 354, 28.12.2013, p. 1–21.

⁶⁴ Arrêt *Groupe Lactalis*, C-485/18, EU:C:2020:763.

⁶⁵ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, JO L 304, 22.11.2011, p. 18–63

d'origine ou de provenance sur les denrées alimentaires dans trois cas circonscrits⁶⁶ : (i) « 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 »⁶⁷, ce serait le cas par exemple d'un « yaourt à la grecque » fabriqué en Belgique, (ii) pour certaines viandes⁶⁸ et (iii) lorsque le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire est indiqué et qu'il n'est pas celui de son ingrédient primaire⁶⁹. Dans ce dernier cas de figure, un jus fabriqué en Belgique avec des fruits venant d'Espagne, et donc juridiquement originaire de Belgique, devrait indiquer l'origine espagnole de ces fruits ou mentionner que ceux-ci ne sont pas d'origine belge.

37. En dehors de ces situations, l'indication de l'origine d'un produit peut être donnée par les entreprises de manière volontaire, auquel cas celle-ci doit se conformer à certaines règles de clarté et de sincérité.⁷⁰ Les États membres ne peuvent édicter d'obligations générales à ce sujet mais, conformément à l'article 39 du Règlement, disposent néanmoins d'une marge de manœuvre lorsqu'ils considèrent que la mention obligatoire de l'origine se justifie par des raisons d'intérêt général, comme la protection du consommateur⁷¹. Dans les circonstances où « il existe un lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance »⁷², ils peuvent prendre des mesures ciblées applicables à des types ou catégories spécifiques de denrées alimentaires, après notification et autorisation de la Commission⁷³. Pour ce faire, ils doivent également apporter la preuve que la majorité des consommateurs attachent une importance significative à cette information⁷⁴.

B. L'affaire *Groupe Lactalis*

38. Les tentatives d'imposer des formes d'obligation de l'indication d'origine se multiplient de la part des États membres⁷⁵. La France fut l'une des premières à le faire avec l'adoption en 2016 d'un décret rendant obligatoire la mention de l'origine du lait ainsi que du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients⁷⁶. L'affaire *Groupe Lactalis* trouve son origine dans le recours intenté par l'entreprise Lactalis contre ce décret devant les juridictions nationales, lequel a conduit le Conseil d'État français à poser une question préjudicielle à la Cour pour interprétation des dispositions pertinentes du Règlement 1169/2011.

39. La réponse de la Cour, peu surprenante compte tenu du libellé dudit Règlement, se situe dans la droite ligne de sa jurisprudence relative à l'article 34 TFUE. La Cour rappelle d'abord que l'article 39(2) du Règlement soumet l'adoption par les États membres de mesures complémentaires sur l'indication d'origine au respect de deux exigences qui doivent être examinées successivement : l'existence d' « un lien avéré entre certaines propriétés des denrées alimentaires concernées dans un cas d'espèce donné et leur origine ou leur provenance [...], et

⁶⁶ Pour la définition du « lieu de provenance », voir l'article 2(2)(g) du Règlement 1169/2011.

⁶⁷ Ibid. Art. 26(2)(a).

⁶⁸ Ibid. Art. 26(2)(b).

⁶⁹ Ibid. Art. 26(3).

⁷⁰ Ibid. Art. 36.

⁷¹ Ibid. Art. 39(1).

⁷² Ibid. Art. 39(2).

⁷³ Ibid. Art. 45.

⁷⁴ Ibid. Art. 39(2).

⁷⁵ Voir le rapport du Service de Recherche du Parlement européen, « Mandatory origin-labelling schemes in Member States », *Briefing*, Septembre 2018.

⁷⁶ Décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient.

seulement dans l'hypothèse où l'existence d'un tel lien est établie, s'il est prouvé que la majorité des consommateurs attache une importance significative à cette information »⁷⁷.

40. De manière intéressante, la Cour rajoute que les obligations contenues à l'article 39 §2 s'inscrivent dans le contexte de l'interdiction faite à l'article 7 §1 du Règlement de suggérer qu'une « denrée possède des caractéristiques particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques »⁷⁸, car une mesure nationale ne respectant pas ces exigences « serait susceptible de suggérer que cette dernière possède des propriétés particulières liées à son origine ou à sa provenance, alors même que l'existence d'un lien avéré entre les unes et les autres n'est objectivement pas établie »⁷⁹. Dans une telle situation, l'information donnée ne serait pas « correcte, neutre et objective »⁸⁰.

41. Ainsi, selon la Cour, rendre obligatoire la mention de l'origine des produits n'est pas seulement illégitime, et prohibé, en dehors d'un lien avéré entre cette origine et la qualité du produit, mais, dans ces circonstances, c'est l'information elle-même qui devient incorrecte. La Cour réitère donc ici sans ambiguïté son opposition de principe aux indications obligatoires d'origine.

2. L'étiquetage d'origine : bon pour la planète ?

42. Une réforme de l'étiquetage d'origine est justement prévue dans la stratégie « De la ferme à la table » et semble, au moins en partie, être motivée par des considérations environnementales. C'est pour « donner aux consommateurs les moyens de faire des choix alimentaires éclairés, sains et durables », que la Commission européenne ambitionne, d'ici au dernier trimestre de l'année 2022, d'étendre l'indication obligatoire de l'origine ou de la provenance prévue dans le Règlement 1169/2011 à de nouveaux produits alimentaires⁸¹. La réforme de l'indication d'origine portée par la Commission n'annonce pour le moment pas de bouleversements majeurs. Il ressort de l'étude d'impact prévisionnelle que cette extension devrait être assez limitée. Elle concernerait le lait, les viandes non encore couvertes par les dispositions applicables, le riz, le blé dur utilisé dans les pâtes, les pommes de terre et la tomate utilisée comme ingrédient⁸².

43. D'un point de vue environnemental, et climatique en particulier, il est légitime de s'interroger sur l'utilité d'une systématisation de l'étiquetage d'origine sur les denrées alimentaires. Comme expliqué précédemment, les kilomètres parcourus par un produit ne constituent qu'une dimension de son empreinte carbone, et pas la plus significative. De plus, sur un territoire aussi morcelé que celui de l'Union européenne, l'indication de l'origine ne permet pas réellement de comparer la distance parcourue par un produit.

44. Cette faiblesse doit par ailleurs être comparée aux conséquences qu'une extension de l'étiquetage d'origine peut avoir sur la libre circulation des produits alimentaires. De nombreuses études commandées ces dernières années par la Commission européenne montrent sans ambiguïté que la généralisation de cette information à de nouveaux types de produits

⁷⁷ Arrêt *Groupe Lactalis*, C-485/18, EU:C:2020:763, point 39.

⁷⁸ Ibid. point 41.

⁷⁹ Arrêt *Groupe Lactalis*, point 42.

⁸⁰ Ibid. point 44.

⁸¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement*, COM(2020) 381 final, p. 15. Voir aussi l'annexe de ce document.

⁸² Commission européenne, *Inception Impact Assessment*, Ares(2020)7905364, 2020, [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=PI_COM:Ares\(2020\)7905364](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=PI_COM:Ares(2020)7905364)].

alimentaires présente des risques de fragmentation du marché intérieur⁸³. C'est sans doute pour cela que la stratégie « De la ferme à la table » indique, s'agissant de l'extension de l'indication obligatoire de l'origine, que la Commission tiendra « pleinement compte des incidences sur le marché unique »⁸⁴. Le consommateur européen voit dans cette information la possibilité de privilégier les produits issus de son État membre⁸⁵, ce que les États eux-mêmes ne manquent pas de mettre en avant afin de soutenir leurs économies nationales.

45. Les flux commerciaux intra-européens pourraient être impactés si les consommateurs adaptaient effectivement leurs comportements d'achat ou si les entreprises changeaient leurs pratiques d'approvisionnement afin de limiter l'origine de leurs fournisseurs à un nombre plus réduit de pays, du fait des coûts engendrés par les nouvelles obligations d'étiquetage ou par anticipation du changement de comportement des consommateurs. À ce sujet, des données récentes montrent que les effets de l'étiquetage d'origine sur les flux commerciaux intra-UE sont loin d'être univoques⁸⁶. À la suite de l'entrée en vigueur du décret français de 2016 sur l'origine du lait et de la viande, les entreprises ont reporté une chute significative des importations de ces produits en provenance de Belgique et d'Allemagne vers la France⁸⁷.

46. Sur ce sujet, on pourrait s'attendre à des divergences de vues entre les États membres, entre ceux traditionnellement attachés aux échanges commerciaux et ceux plus soucieux de défendre leurs productions nationales. Ce sont précisément ces lignes de faille qui sont apparues il y a quelques années lorsque la Commission avait proposé un nouveau Règlement sur la sécurité des produits, qui introduisait une indication d'origine obligatoire pour les produits industriels – le texte ne s'appliquait pas aux denrées alimentaires⁸⁸. Le Parlement donna son accord mais le Conseil ne parvint pas à s'accorder sur le texte, un certain nombre d'États membres s'opposant à cette nouvelle obligation qui représentait pour eux une « pente glissante » vers la généralisation d'un étiquetage « Made in » pour tous les produits⁸⁹. La Commission retira finalement formellement sa proposition législative en 2020⁹⁰.

47. Plutôt que des obligations étendues en matière d'étiquetage d'origine, la piste d'un « éco-score » européen qui inclurait toutes les dimensions environnementales d'une denrée paraît plus prometteuse. Cette piste est également explorée par la Commission qui, toujours dans le cadre de la stratégie « De la ferme à la table », réfléchit à la création d'un « cadre d'étiquetage durable couvrant, en synergie avec les autres initiatives pertinentes, les aspects nutritionnels,

⁸³ Voy. par ex. Commission européenne, *Report from the Commission regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food*, COM(2015) 204 final; Commission européenne, *Report from the Commission regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient*, SWD(2013) 437 final

⁸⁴ Stratégie « De la ferme à la table », op. cit. p. 15.

⁸⁵ Voy. par ex. Commission européenne, *Evaluation support study on mandatory indication of country of origin labelling for certain meats: Final Report*, 2020, p. 51; Commission européenne, Staff Working Document, *Origin labelling for meat used as an ingredient: consumers' attitude, feasibility of possible scenarios and impacts*, SWD(2013) 437 final, section 3.3.

⁸⁶ *Evaluation support study on mandatory indication of country of origin labelling for certain meats: Final Report*, op. cit. p. 47.

⁸⁷ Voir les présentations du CLITRAVI et de l'Association laitière européenne, [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/expert-groups/advisory-groups-action-platforms/advisory-group-food-chain-and-6_en].

⁸⁸ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE, COM/2013/078 final, article 7.

⁸⁹ Conseil de l'Union européenne, 'Letter and compromise proposal related to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on consumer product safety and repealing Council Directive 87/357/EEC and Directive 2001/95/EC', 7738/16, 2016, p. 3.

⁹⁰ Retrait de propositions de la Commission 2020/C 321/03, PUB/2020/760, JO C 321, 29.9.2020, p. 37–40.

climatiques, environnementaux et sociaux des produits alimentaires ». En Belgique, l'enseigne Colruyt s'est engagée dans cette voie en permettant à ses clients, via une application, d'accéder à un « Eco-Score » qui calcule l'empreinte environnementale des produits alimentaires. Celui-ci se fonde sur le cycle de vie de la denrée, incluant divers impacts issus de la production du produit, de sa distribution, de sa consommation et des déchets qu'il génère⁹¹.

Conclusion

48. En raison de leur caractère particulièrement attentatoire à la libre circulation des marchandises, les mesures nationales favorisant l'achat local de produits alimentaires n'ont en principe pas leur place au sein du marché intérieur européen. Le droit européen n'est pour autant pas aveugle face à l'impératif climatique. Des mesures soigneusement calibrées et correctement justifiées pourraient tout à fait convaincre la Cour de leur bien-fondé, à condition que celles-ci ne masquent pas de motifs protectionnistes et qu'elles ne négligent pas l'impact climatique global des denrées alimentaires qu'elles promeuvent.

49. L'idéal resterait d'agir au niveau européen, pour mettre en place des solutions qui permettent d'atténuer le coût environnemental de nos régimes alimentaires, sans menacer l'intégrité du marché intérieur. C'est la direction que souhaite prendre la Commission européenne avec la stratégie « De la ferme à la table ». Néanmoins, on peut douter que la réforme prévue de l'étiquetage d'origine constitue une vraie réponse à l'enjeu climatique et environnemental, d'autant que ses conséquences sur le marché intérieur pourraient ne pas être anodines. D'autres pistes plus prometteuses existent, dont celle de l'utilisation d'un « Eco-Score » européen qui permettrait à tous les consommateurs sur le continent de faire un choix éclairé et de favoriser les produits alimentaires les plus vertueux, quelle que soit leur origine.

⁹¹ Voir <https://www.colruytgroup.com/wps/portal/cg/fr/accueil/histoires/calculate-the-eco-score/calculate-the-eco-score>. Pour la méthodologie plus précise, voir <https://doc.agribalyse.fr/documentation/documentation-complete>.