



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

12 juin 2015 \*

« Protection des consommateurs — Règlement (UE) n° 432/2012 — Allégations de santé portant sur les denrées alimentaires — Recours en annulation — Acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution — Affectation directe — Recevabilité — Violation des articles 13 et 28 du règlement (CE) n° 1924/2006 — Principe de bonne administration — Non-discrimination — Critères d'évaluation erronés — Règlement n° 1924/2006 — Exception d'illégalité — Droit d'être entendu — Sécurité juridique — Période transitoire déraisonnable — Liste d'allégations en suspens »

Dans l'affaire T-296/12,

**The Health Food Manufacturers' Association**, établie à East Molesey (Royaume-Uni),

**Quest Vitamins Ltd**, établie à Birmingham (Royaume-Uni),

**Natures Aid Ltd**, établie à Kirkham (Royaume-Uni),

**Natuur-& gezondheidsProducten Nederland**, établie à Ermelo (Pays-Bas),

**New Care Supplements BV**, établie à Oisterwijk (Pays-Bas),

représentées par MM. B. Kelly et G. Castle, solicitors, et M<sup>e</sup> P. Bogaert, avocat,

parties requérantes,

soutenues par

**FederSalus**, établie à Rome (Italie),

**Medestea biotech SpA**, établie à Turin (Italie),

et

**Naturando Srl**, établie à Osio Sotto (Italie),

représentées par M<sup>es</sup> E. Valenti et D. Letizia, avocats,

parties intervenantes,

contre

\* Langue de procédure : l'anglais

**Commission européenne**, représentée par M. L. Flynn et M<sup>me</sup> S. Grünheid, en qualité d'agents,  
partie défenderesse,

soutenue par

**République française**, représentée initialement par MM. D. Colas et S. Menez, puis par M. Colas et M<sup>me</sup> S. Ghiandoni, en qualité d'agents,

par

**Parlement européen**, représenté par MM. J. Rodrigues et L. Visaggio, en qualité d'agents,

par

**Conseil de l'Union européenne**, représenté par M<sup>me</sup> I. Šulce et M. M. Moore, en qualité d'agents,

et par

**Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)**, établi à Bruxelles (Belgique), représenté par M<sup>e</sup> S. Pappas, avocat,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation du règlement (UE) n° 432/2012 de la Commission, du 16 mai 2012, établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (JO L 136, p. 1), ainsi que de la prétendue décision de la Commission adoptant une liste des allégations de santé dites « en suspens »,

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de M<sup>me</sup> M. Kancheva (rapporteur), faisant fonction de président, MM. C. Wetter et E. Bieliūnas, juges,

greffier : M<sup>me</sup> S. Spyropoulos, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 octobre 2014,

rend le présent

## Arrêt

### Antécédents du litige

- 1 Les requérantes, The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur-& gezondheidsProducten Nederland et New Care Supplements BV, sont établies au Royaume-Uni et aux Pays-Bas et sont, d'une part, des entreprises qui produisent et commercialisent des compléments alimentaires et des aliments diététiques sur le marché européen et, d'autre part, des associations professionnelles qui représentent les intérêts d'entreprises ayant ce type d'activité. Ces dernières ont quotidiennement recours à des allégations de santé sur l'étiquetage de leurs produits et dans la publicité pour ceux-ci.

- 2 À la suite de l'adoption 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 L 404, p. 9), les requérantes ont soumis des allégations de santé aux autorités de leurs États membres respectifs aux fins de la procédure d'autorisation prévue à l'article 13, paragraphes 1 à 3, de ce règlement. La Commission des Communautés européennes a ensuite reçu au total environ 44 000 allégations de santé de la part des États membres au titre de l'article 13, paragraphe 2, dudit règlement. Sur la base de ces allégations de santé, la Commission a constitué une liste consolidée destinée à éviter des doublons et des répétitions, ainsi qu'un système de codification, publié sur Internet, afin de garantir, selon elle, un traitement cohérent des listes nationales et l'identification desdites allégations par l'usage de numéros « ID ».
- 3 Le 24 juillet 2008, la Commission a formellement transmis à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) une demande d'avis scientifique conformément à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 (ci-après la « demande d'avis scientifique »). À cette occasion, la Commission a transmis à l'EFSA une première partie de la liste consolidée. Les parties restantes de cette liste ont été transmises en novembre et en décembre 2008 après consultation des États membres, puis, par le biais d'un addendum, en mars 2010, portant à 4 637 le nombre final d'allégations de santé à examiner.
- 4 Entre octobre 2009 et juillet 2011, l'EFSA a procédé à l'évaluation scientifique des allégations de santé transmises par la Commission.
- 5 Le 16 mai 2012, en vertu de l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, la Commission a adopté le règlement (UE) n° 432/2012, établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (JO L 136, p. 1). Dans ce règlement, elle a autorisé une liste partielle de 222 allégations de santé, correspondant à 497 entrées inscrites sur la liste consolidée, pour lesquelles l'EFSA était arrivée à la conclusion, en substance, que les données présentées permettaient d'établir un lien de cause à effet entre une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et l'effet allégué (ci-après la « liste des allégations autorisées »). Lesdites allégations, ainsi que d'autres allégations ayant été rejetées, ont été également inscrites au registre de l'Union relatif à des allégations nutritionnelles et de santé concernant les denrées alimentaires, établi par la Commission conformément à l'article 20, paragraphe 2, sous c) et d), du règlement n° 1924/2006. Par ailleurs, la Commission a établi que le règlement n° 432/2012 serait applicable six mois après sa date d'entrée en vigueur, à savoir à partir du 14 décembre 2012, aux fins de permettre aux exploitants du secteur alimentaire de s'adapter à ses dispositions, notamment à l'interdiction, prévue par l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006, des allégations de santé dont l'EFSA a terminé l'évaluation et sur lesquelles la Commission s'est prononcée.
- 6 Le même jour, la Commission a recensé une liste de plus de 2 000 allégations dont l'EFSA n'avait pas terminé l'évaluation ou sur lesquelles elle-même ne s'était pas encore prononcée, et elle a publié cette liste sur son site Internet (ci-après la « liste des allégations en suspens »). Selon la Commission, ces allégations de santé, qui portaient notamment sur les effets de substances végétales ou à base de plantes, dites « substances botaniques », demeuraient en suspens et pouvaient dès lors continuer à être utilisées conformément au régime transitoire prévu par l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006.

### **Procédure et conclusions des parties**

- 7 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 juillet 2012, les requérantes ont introduit le présent recours.

- 8 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 25 septembre 2012, la République tchèque a demandé à être admise à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 9 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 26 septembre 2012, le Conseil de l'Union européenne a demandé à être admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 10 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 28 septembre 2012, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) a demandé à être admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 11 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 28 septembre 2012, FederSalus, Medestea biotech SpA et Naturando Srl ont demandé à être admises à intervenir au soutien des conclusions des requérantes.
- 12 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 2 octobre 2012, le Parlement européen a demandé à être admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 13 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 3 octobre 2012, la République française a demandé à être admise à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 14 Par lettres déposées au greffe du Tribunal le 24 octobre 2012, les requérantes ont demandé que, conformément à l'article 116, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, certaines données confidentielles soient exclues de la communication des annexes de la requête aux parties intervenantes, dans l'hypothèse où elles seraient admises à intervenir au litige. Les requérantes ont produit, aux fins de cette communication, une version non confidentielle de l'acte concerné.
- 15 Par ordonnances du 16 janvier 2013, le président de la première chambre du Tribunal a fait droit aux demandes d'intervention de la République tchèque, du Conseil, du Parlement, de la République française et du BEUC, au soutien des conclusions de la Commission, ainsi qu'à celle de FederSalus, de Medestea biotech et de Naturando, au soutien des conclusions des requérantes. Par ailleurs, le président de la première chambre du Tribunal a réservé la décision sur le bien-fondé de la demande de traitement confidentiel et a provisoirement limité la communication des actes de procédure auxdites parties à une version non confidentielle, en attendant d'éventuelles observations sur la demande de traitement confidentiel.
- 16 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 7 février 2013, le BEUC a émis des objections à l'encontre de la demande de traitement confidentiel formée par les requérantes.
- 17 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 3 avril 2013, la République tchèque a informé le Tribunal qu'elle renonçait à son intervention au soutien de la Commission.
- 18 Par ordonnance du 5 juillet 2013, la République tchèque a été rayée du registre en tant qu'intervenante dans la présente affaire.
- 19 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la huitième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 20 Le président de la huitième chambre étant empêché de siéger, le président du Tribunal a désigné, selon l'ordre prévu par l'article 6 du règlement de procédure, un premier juge pour le remplacer et, en application de l'article 32, paragraphe 3, du règlement de procédure, un second juge pour compléter la chambre.
- 21 Le 22 avril 2014, les requérantes ont déposé au greffe du Tribunal, en tant que nouvelle offre de preuve à l'appui de leurs arguments, un bulletin du ministère de la Santé du Royaume-Uni daté du 16 avril 2014.

- 22 Par décision du président de la huitième chambre du Tribunal du 5 mai 2014, le bulletin en question a été versé au dossier et un délai a été fixé pour que les autres parties puissent s'exprimer à ce sujet. Celles-ci ont présenté leurs observations dans le délai imparti.
- 23 Par ordonnance du 4 septembre 2014, le président de la huitième chambre du Tribunal a fait droit à la demande de traitement confidentiel des requérantes et a réservé les dépens.
- 24 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (huitième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, d'une part, a invité les requérants à lui fournir la liste des allégations de santé qui les concernaient et à indiquer de manière précise le statut desdites allégations, à savoir si celles-ci avaient été autorisées, rejetées ou mises en suspens à la suite de l'adoption du règlement n° 432/2012. D'autre part, le Tribunal a invité les parties à préciser si le règlement n° 432/2012 constituait, selon elles, un acte réglementaire qui concernait les requérantes directement et qui ne comportait pas de mesures d'exécution au sens de la troisième hypothèse visée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Les parties ont déféré à ces invitations dans le délai imparti.
- 25 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 22 octobre 2014.
- 26 Les requérantes, soutenues par FederSalus, Medestea biotech et Naturando, concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler le règlement n° 432/2012 ;
  - annuler la décision de la Commission adoptant la liste des allégations en suspens ;
  - condamner la Commission aux dépens.
- 27 La Commission, soutenue par le Conseil, le Parlement, la République française et le BEUC, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
  - condamner les requérantes aux dépens.

### **En droit**

- 28 À titre liminaire, il convient d'abord de relever que, alors que, dans le cadre de leur premier chef de conclusions, les requérantes demandent au Tribunal d'annuler le règlement n° 432/2012, il ressort de la requête que cette demande en annulation serait fondée en partie sur l'illégalité de l'acte ayant servi de base audit règlement. Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que la demande vise également, à titre incident et sur le fondement de l'article 277 TFUE, à faire déclarer, à l'appui des conclusions en annulation, l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006. En outre, les requérantes demandent l'annulation de la prétendue décision de la Commission adoptant la liste des allégations en suspens. Il convient d'examiner ces trois demandes de manière séparée.

1. *Sur la demande en annulation du règlement n° 432/2012*

*Sur la recevabilité*

- 29 Sans soulever formellement une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure, la Commission, soutenue par le Conseil, le Parlement, la République française et le BEUC, soutient que la demande en annulation du règlement n° 432/2012 est irrecevable. En particulier, elle fait valoir que, même à considérer le règlement n° 432/2012 comme un acte réglementaire qui ne comporte pas de mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, les requérantes n'ont pas démontré qu'elles étaient directement concernées par ledit règlement.
- 30 Les requérantes contestent les arguments de la Commission quant à l'irrecevabilité du recours. D'abord, elles font valoir que le règlement n° 432/2012 est un acte réglementaire au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, qui ne comporte pas de mesures d'exécution. Ensuite, elles soutiennent que, conformément à la jurisprudence, ce règlement les concerne directement, car, d'une part, il produit directement des effets sur leur situation juridique et, d'autre part, il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre.
- 31 Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas dudit article, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.
- 32 En l'espèce, il est constant que le règlement n° 432/2012 n'a pas été adressé aux requérantes, qui ne sont donc pas destinataires de cet acte. Dans ces conditions, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, les requérantes ne peuvent former un recours en annulation contre ledit acte qu'à condition soit qu'il constitue un acte réglementaire qui les concerne directement et qui ne comporte pas de mesures d'exécution, soit qu'il les concerne directement et individuellement.
- 33 Ainsi, en premier lieu, il convient de vérifier si le règlement n° 432/2012 constitue un acte réglementaire, au sens de la troisième hypothèse visée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 34 Selon la jurisprudence, la notion d'« acte réglementaire » doit être comprise comme visant des actes de portée générale à l'exception des actes législatifs (arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, Rec, EU:C:2013:625, point 60).
- 35 En l'espèce, d'une part, le règlement n° 432/2012 a pour base juridique l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, lequel confère à la Commission le mandat d'adopter, conformément à la procédure visée à l'article 25, paragraphe 3, du même règlement, une liste d'allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles. L'article 25, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 opère, à son tour, un renvoi à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23), qui est réservé à l'adoption de mesures ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base adopté selon la procédure de codécision. Il en résulte que le règlement n° 432/2012 a été adopté par la Commission dans l'exercice de compétences d'exécution, dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle et que, par conséquent, il ne constitue pas un acte législatif au sens de la jurisprudence issue de l'arrêt *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, point 34 supra (EU:C:2013:625).
- 36 D'autre part, dès lors que le règlement n° 432/2012, lu en combinaison avec l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement n° 1924/2006, s'applique à tous les exploitants du secteur alimentaire qui utilisent des allégations de santé portant sur les denrées alimentaires autres que celles faisant référence à la

réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles, il y a lieu de relever qu'il a une portée générale, en ce qu'il s'applique à des situations déterminées objectivement et produit des effets juridiques obligatoires à l'égard d'une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite [voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2011, *Microban International et Microban (Europe)/Commission*, T-262/10, Rec, EU:T:2011:623, point 23].

- 37 Il s'ensuit que le règlement n° 432/2012 constitue un acte réglementaire au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 38 En deuxième lieu, s'agissant de la notion d'affectation directe, il a été jugé que cette condition exige, premièrement, que la mesure incriminée produise directement des effets sur la situation juridique d'une partie requérante et, deuxièmement, qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation incriminée sans application d'autres règles intermédiaires (arrêts du 5 mai 1998, *Dreyfus/Commission*, C-386/96 P, Rec, EU:C:1998:193, point 43, et du 10 septembre 2009, *Commission/Ente per le Ville Vesuviane et Ente per le Ville Vesuviane/Commission*, C-445/07 P et C-455/07 P, Rec, EU:C:2009:529, point 45).
- 39 En l'occurrence, tout d'abord, il y a lieu de relever que les effets découlant du règlement n° 432/2012 consistent à autoriser, en vertu de son article 1<sup>er</sup>, un total de 222 allégations de santé portant sur des denrées alimentaires autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles. En outre, ainsi qu'il est exposé aux considérants 12 et 13 du règlement n° 432/2012, ce dernier a pour effet l'interdiction, en vertu de son application combinée avec l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006, d'un certain nombre d'allégations du même genre, dont l'évaluation et la vérification au titre de l'article 13, paragraphe 3, dudit règlement ont été clôturées respectivement par l'EFSA et par la Commission, en concluant, en substance, soit qu'elles n'étaient pas étayées scientifiquement, soit qu'elles ne respectaient pas les exigences générales ou spécifiques prévues par ledit règlement.
- 40 Il s'ensuit que, dès lors que les requérantes contestent la légalité du règlement n° 432/2012, il leur appartient d'identifier, aux fins de démontrer qu'elles sont directement affectées au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, les allégations concernées par ledit règlement qui portent atteinte à leur situation juridique. Plus particulièrement, pour autant que, ainsi qu'il ressort en substance de leurs écritures, les allégations de santé autorisées ne font pas l'objet de leur recours, au motif que leur annulation ne présenterait aucun intérêt pour les requérantes, celles-ci sont tenues de démontrer que, lors de l'introduction du recours devant le Tribunal, elles utilisaient, dans les communications à caractère commercial relatives à leurs produits, des allégations interdites à la suite de l'adoption du règlement n° 432/2012.
- 41 En l'espèce, en réponse à la demande adressée dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, les requérantes, notamment les deuxième, troisième et cinquième requérantes, en tant que producteurs de denrées alimentaires, ont fourni au Tribunal la liste des allégations de santé qui les concernaient, en indiquant de manière précise le statut desdites allégations, en particulier si elles ont été rejetées à la suite de l'adoption du règlement n° 432/2012. En outre, elles ont produit une déclaration signée par leurs directeurs respectifs, confirmant notamment que lesdites allégations étaient utilisées à la date d'introduction du recours, à savoir le 2 juillet 2014. Dans la mesure où ces pièces attestent que les requérantes avaient recours, dans la commercialisation de leurs produits, à des allégations de santé rejetées par le règlement n° 432/2012, force est de constater que celui-ci est susceptible de déployer ses effets sur leur situation juridique.
- 42 Ensuite, il convient d'écarter l'allégation de la Commission, formulée tant dans ses réponses aux mesures d'organisation de la procédure que lors de l'audience, selon laquelle les documents produits par les requérantes manqueraient de force probante. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, l'activité de la Cour et du Tribunal est régie par le

principe de libre appréciation des preuves et que le seul critère pour apprécier la valeur des preuves produites réside dans leur crédibilité. En outre, pour apprécier la valeur probante d'un document, il faut vérifier la vraisemblance de l'information qui y est contenue et tenir compte, notamment, de l'origine du document, des circonstances de son élaboration, de son destinataire et se demander si, d'après son contenu, il semble sensé et fiable (voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 2012, *Shell Petroleum e.a./Commission*, T-343/06, Rec, EU:T:2012:478, point 161 et jurisprudence citée). Or, en l'espèce, premièrement, les pièces fournies par les requérantes sont des déclarations signées par les directeurs de ces dernières, lesquels sont censés avoir la capacité d'offrir des indications précises quant aux informations demandées, deuxièmement, elles ont été produites à la demande expresse du Tribunal et, troisièmement, elles ont été présentées par l'intermédiaire de l'avocat représentant les requérantes dans leur action, lequel, en tant que collaborateur de la justice et en raison des obligations déontologiques qui pèsent sur lui, est tenu de veiller à l'authenticité et à la véracité desdites pièces. Dans ces circonstances, le Tribunal estime que la crédibilité de ces pièces est suffisamment établie. En outre, alors que la Commission conteste globalement la véracité de ces déclarations, elle n'avance aucun indice qui suggérerait que des informations précises contenues dans la liste transmise par les requérantes, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, soient fausses.

- 43 Par ailleurs, en ce qui concerne les première et quatrième requérantes, lesquelles, en tant qu'associations de producteurs de compléments alimentaires, n'auraient pas, selon la Commission, qualité pour agir dans la présente affaire, il suffit de relever que, dans la mesure où les requérantes ont introduit un seul et même recours, dont la recevabilité à l'égard des deuxième, troisième et cinquième requérantes a été établie, il n'y a pas lieu, pour des raisons d'économie de procédure, d'examiner la recevabilité du recours en ce qui concerne les première et quatrième requérantes (voir, en ce sens, arrêt du 29 novembre 2012, *Thesing et Bloomberg Finance/BCE*, T-590/10, EU:T:2012:635, point 19 et jurisprudence citée).
- 44 Enfin, il importe de constater que le règlement n° 432/2012 ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires, au sens de la jurisprudence citée au point 38 ci-dessus, l'autorisation prévue dans ledit règlement contenant, de toute évidence, un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation incriminée sans application d'autres règles intermédiaires. À cet égard, il suffit de relever que, aux termes de l'article 2 du règlement n° 432/2012, celui-ci est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.
- 45 Il s'ensuit que les requérantes doivent être considérées comme étant directement concernées par le règlement n° 432/2012.
- 46 En troisième lieu, s'agissant de la question de savoir si le règlement n° 432/2012 comporte ou non des mesures d'exécution, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, il convient de rappeler, d'abord, que, selon la jurisprudence, la notion d'« actes réglementaires [...] qui ne comportent pas de mesures d'exécution » doit être interprétée à la lumière de l'objectif de cette disposition, qui consiste, ainsi qu'il ressort de sa genèse, à éviter qu'un particulier ne soit contraint d'enfreindre le droit pour pouvoir accéder au juge (arrêt du 19 décembre 2013, *Telefónica/Commission*, C-274/12 P, Rec, EU:C:2013:852, point 27).
- 47 Aux fins de déterminer si un acte réglementaire comporte des mesures d'exécution, il y a lieu de s'attacher à la position de la personne invoquant le droit de recours au titre de la troisième hypothèse visée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Il est donc sans pertinence de savoir si l'acte en question comporte des mesures d'exécution à l'égard d'autres justiciables (arrêt *Telefónica/Commission*, point 46 supra, EU:C:2013:852, point 30).

- 48 Pour vérifier si l'acte attaqué comporte des mesures d'exécution, il convient de se référer exclusivement à l'objet du recours et, dans le cas où une partie requérante ne demande que l'annulation partielle d'un acte, ce sont seulement les mesures d'exécution que cette partie de l'acte comporte éventuellement qui doivent, le cas échéant, être prises en considération (arrêt *Telefónica/Commission*, point 46 *supra*, EU:C:2013:852, point 31).
- 49 En l'espèce, il suffit de relever que le règlement n° 432/2012 s'applique, par définition, de manière automatique à l'égard des requérantes et que son application ne requiert aucun type de mesure de la part des autorités publiques nationales ou européennes.
- 50 Il s'ensuit que le règlement n° 432/2012 ne comporte pas de mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 51 Par conséquent, dans la mesure où le règlement n° 432/2012 constitue un acte réglementaire qui concerne directement les requérantes et qui ne comporte pas de mesures d'exécution, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, la fin de non-recevoir soulevée par la Commission doit être rejetée, sans qu'il y ait lieu d'examiner l'éventuelle affectation individuelle des requérantes.

*Sur le fond*

- 52 À l'appui de leur demande en annulation du règlement n° 432/2012, les requérantes invoquent deux moyens. Le premier porte sur l'absence de base légale et sur la violation des principes de sécurité juridique, de bonne administration et de non-discrimination lors de l'adoption de la décision de diviser la procédure d'autorisation des allégations de santé en plusieurs étapes. Le second moyen porte sur une violation des principes de bonne administration et de sécurité juridique ainsi que sur une violation du devoir de collaboration avec les autorités alimentaires nationales et de l'obligation de motivation à l'occasion de la non-inclusion d'un nombre élevé d'allégations de santé dans la liste des allégations autorisées.

Sur le premier moyen, tiré de l'absence de base légale et de la violation des principes de sécurité juridique, de bonne administration et de non-discrimination lors de l'adoption de la décision de diviser la procédure d'autorisation des allégations de santé en plusieurs étapes

- 53 Le premier moyen se divise en deux branches.
- Sur la première branche, tirée de l'absence de base légale et de la violation du principe de sécurité juridique
- 54 Par la première branche du premier moyen, les requérantes invoquent trois griefs.
- 55 Le premier grief est tiré de ce que la mesure prévue par le règlement n° 432/2012, consistant en la division de la procédure d'autorisation des allégations de santé en plusieurs étapes, manque de base légale, étant donné que l'article 13 du règlement n° 1924/2006 n'envisagerait que l'adoption d'une seule liste définitive d'autorisation pour toutes les allégations de santé visées à ses paragraphes 1 à 3, de sorte qu'il ne permettrait pas de procéder à l'établissement de ladite liste, comme la Commission l'a fait, de manière partielle et graduelle. Les requérantes observent par ailleurs que la Commission n'a pas respecté le délai prévu par le règlement n° 1924/2006 pour l'adoption de la liste des allégations autorisées.
- 56 Le deuxième grief est tiré de ce que l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006 ne conférerait pas à la Commission la compétence nécessaire afin de prévoir des mesures transitoires supplémentaires pour les allégations que ladite institution a décidé de mettre en suspens.

- 57 Le troisième grief est tiré de la violation du principe de sécurité juridique, en ce qu'il ne serait pas possible d'identifier, avec clarté et précision, les allégations qui, selon la Commission, demeurent en suspens, notamment par rapport aux allégations qui ont été rejetées.
- 58 La Commission, soutenue notamment par la République française et le BEUC, conteste les arguments des requérantes, lesquels reposent, selon elle, sur une interprétation erronée des dispositions en cause. Elle ajoute également que la décision de diviser la procédure d'autorisation en plusieurs étapes était justifiée par les circonstances de l'espèce.
- 59 En premier lieu, en ce qui concerne le grief tiré de la prétendue absence de base légale autorisant la division de la procédure d'autorisation des allégations de santé en plusieurs étapes, il y a lieu de relever, à titre liminaire, que le législateur de l'Union a confié à la Commission, par le biais de l'article 13 du règlement n° 1924/2006, la tâche d'établir, dans l'Union, une liste harmonisée des allégations de santé autorisées autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles. En particulier, selon ledit article, la liste devait comporter les allégations de santé qui, outre leur appartenance à l'une des trois catégories énumérées à son paragraphe 1, reposaient sur des preuves scientifiques généralement admises et étaient susceptibles d'être bien comprises par le consommateur moyen. Par ailleurs, il ressort, en substance, de l'article 13, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1924/2006 que la liste des allégations autorisées devait être adoptée par la Commission, conformément à la procédure prévue à l'article 25, paragraphe 3, du même règlement, à la suite, d'une part, de l'envoi par les États membres des listes d'allégations de santé utilisées sur leurs marchés respectifs et, d'autre part, de la consultation de l'EFSA, au plus tard le 31 janvier 2010.
- 60 Or, force est de constater que le libellé de l'article 13 du règlement n° 1924/2006 ne précise pas si la liste des allégations autorisées devait être adoptée en une seule fois, comme le prétendent les requérantes, ou si, en revanche, cette liste pouvait être adoptée en plusieurs étapes, permettant ainsi à la Commission de reporter l'autorisation des allégations de santé dont l'évaluation, soit devant l'EFSA, soit devant elle-même, n'était pas clôturée. Il y a donc lieu d'examiner si la Commission a commis une erreur en estimant que ladite disposition lui permettait de procéder graduellement à l'adoption de la liste des allégations autorisées.
- 61 Le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition de droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêt du 7 juin 2005, VEMW e.a., C-17/03, Rec, EU:C:2005:362, point 41 et jurisprudence citée).
- 62 Dès lors que les interprétations littérale et historique d'un règlement, et en particulier de l'une de ses dispositions, ne permettent pas d'en apprécier la portée exacte, il y a lieu d'interpréter la réglementation en cause en se fondant tant sur sa finalité que sur son économie générale [voir arrêt du 10 octobre 2012, Gem-Year et Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Conseil, T-172/09, EU:T:2012:532, point 106 et jurisprudence citée].
- 63 Par ailleurs, le dispositif d'un acte est indissociable de sa motivation, de sorte qu'il doit être interprété, si besoin est, en tenant compte des motifs qui ont conduit à son adoption (voir arrêt du 11 septembre 2014, Gold East Paper et Gold Huasheng Paper/Conseil, T-443/11, Rec, EU:T:2014:774, point 118 et jurisprudence citée).
- 64 En l'espèce, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort tant de ses considérants 1 et 2 que de son article 1<sup>er</sup>, le règlement n° 1924/2006 a pour objectif d'éliminer les entraves aux échanges dans l'Union qui résultent des divergences entre les dispositions nationales relatives aux communications à caractère commercial des allégations utilisées dans l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires, tout en assurant un niveau de protection élevé des consommateurs en facilitant leur choix par la mise sur le marché de produits sûrs et adéquatement étiquetés. Plus particulièrement, selon le considérant 14 du

même règlement, 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. Le considérant 23 du règlement n° 1924/2006 indique en outre qu'il convient de n'autoriser les allégations de santé dans l'Union qu'après une évaluation scientifique répondant aux exigences les plus élevées et qui devrait être effectuée par l'EFSA.

- 65 Or, à la lumière des objectifs mentionnés au point 64 ci-dessus, il y a d'abord lieu d'interpréter l'article 13, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1924/2006 en ce sens qu'il ne comporte qu'une obligation de résultat pour la Commission, consistant à adopter, après consultation de l'EFSA, la liste des allégations autorisées sur la base des listes nationales fournies par les États membres. En effet, rien dans le libellé de cet article ou des considérants du règlement n° 1924/2006 ne suggère que le législateur de l'Union ait entendu priver la Commission de la faculté de procéder de manière graduelle à l'établissement de ladite liste et, en particulier, de la compléter au fur et à mesure que les évaluations techniques sont accomplies par l'EFSA et que les conditions établies par ledit règlement sont vérifiées par la Commission elle-même. Au contraire, dans la mesure où l'article 13, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1924/2006 ne précise pas les modalités selon lesquelles la Commission doit accomplir sa mission, cette disposition soumet à la libre appréciation de cette institution la définition, dans le respect des principes fixés par le règlement n° 1924/2006 et du droit de l'Union, de la cadence qui doit conduire à l'adoption de la liste des allégations autorisées. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, afin de pouvoir poursuivre efficacement les objectifs qui lui sont assignés, et en considération, comme en l'espèce, des évaluations techniques complexes qu'elle doit opérer, la Commission doit se voir reconnaître un large pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêts du 9 septembre 2008, Bayer CropScience e.a./Commission, T-75/06, Rec, EU:T:2008:317, points 81 et 82, et du 19 janvier 2012, Xeda International et Pace International/Commission, T-71/10, EU:T:2012:18, point 69).
- 66 Ensuite, l'interprétation qui précède est également corroborée, comme le relève notamment la République française, par le fait que, ainsi qu'il résulte de l'article 13, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1924/2006, le législateur a prévu la possibilité de modifier la liste des allégations autorisées soit sur la base de preuves scientifiques généralement admises, soit sur la base de preuves scientifiques nouvellement établies. Il y a dès lors lieu de considérer que le législateur ne s'est pas opposé à ce que cette liste soit complétée de manière graduelle et, par conséquent, au fait qu'elle ait un caractère progressif, compte tenu des données scientifiques disponibles.
- 67 Enfin, alors que les requérantes font valoir que le considérant 26 du règlement n° 1924/2006 fait référence à « une » liste d'allégations de santé autorisées et que l'article 28, paragraphe 5, du même règlement fait également référence à « la » liste d'allégations de santé autorisées, force est de constater que cette circonstance est sans incidence sur la possibilité d'adopter cette liste de manière graduelle. En effet, il y a lieu de relever, à l'instar de la Commission, que l'approche fondée sur l'adoption de la liste des allégations autorisées en plusieurs étapes n'aboutit pas à l'adoption de différentes listes, comme le prétendraient les requérantes, mais à l'adoption d'une seule liste graduellement complétée.
- 68 Il s'ensuit que le libellé du règlement n° 1924/2006, en particulier de son article 13, paragraphes 1 à 3, ne saurait être interprété comme interdisant à la Commission d'adopter, en plusieurs étapes, la liste des allégations autorisées.
- 69 Par voie de conséquence, il y a lieu de conclure que la Commission n'a pas commis d'erreur en estimant que la disposition en cause lui permettait de procéder graduellement à l'adoption de la liste des allégations autorisées.
- 70 La conclusion qui précède ne saurait être remise en cause par les autres arguments invoqués par les requérantes dans le cadre de ce premier grief.

- 71 Premièrement, s'il est vrai, comme l'observent les requérantes, que, aux termes de l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, la Commission était tenue d'adopter la liste complète des allégations autorisées au plus tard le 31 janvier 2010 et que ladite liste n'a été adoptée que partiellement par le règlement n° 432/2012 en date du 16 mai 2012, il convient de rappeler la jurisprudence selon laquelle, en l'absence d'une disposition prévoyant soit expressément soit implicitement les conséquences du dépassement des délais procéduraux tels que celui de l'espèce, le dépassement en question ne peut entraîner l'annulation en tout ou en partie de l'acte dont le processus d'adoption comprend le délai en cause que s'il est établi que, en l'absence de cette irrégularité, ledit acte aurait pu avoir un contenu différent (voir arrêt du 30 avril 2014, Hagenmeyer et Hahn/Commission, T-17/12, Rec, EU:T:2014:234, point 160 et jurisprudence citée).
- 72 En l'espèce, les requérantes, au-delà de la constatation du dépassement du délai susmentionné par la Commission, n'avancent, dans le cadre du présent grief, aucun argument destiné à faire constater que le règlement n° 432/2012 aurait eu un contenu différent s'il avait été adopté avant le 31 janvier 2010. Par conséquent, le règlement n° 432/2012 ne saurait être annulé au seul motif qu'il a été adopté en dehors du délai établi à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006.
- 73 Deuxièmement, pour autant que le grief des requérantes doive être compris comme visant à faire constater que la décision de diviser la procédure d'autorisation n'était, en tout état de cause, pas justifiée, il y a lieu de rappeler d'emblée que, au vu du large pouvoir d'appréciation qui est reconnu à cette institution, en vertu de la jurisprudence citée au point 65 ci-dessus, le contrôle par le juge de l'Union du bien-fondé des appréciations opérées par la Commission dans un domaine complexe se limite notamment à examiner si l'exercice par les institutions de l'Union de leurs compétences n'est pas entaché d'une erreur manifeste, s'il n'y a pas eu un détournement de pouvoir ou encore si elles n'ont pas manifestement dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation [arrêts du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, Rec, EU:C:2003:431, point 135, et du 15 octobre 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Rec, EU:C:2009:635, point 47].
- 74 Or, en l'espèce, force est de constater que la Commission a pu légitimement estimer que la décision de diviser la procédure d'autorisation des allégations de santé et de reporter l'évaluation de certaines desdites allégations était nécessaire aux fins de mieux réaliser les différents objectifs du règlement n° 1924/2006, compte tenu notamment des difficultés particulières survenues au cours de ladite procédure, et quand bien même cela représenterait, comme le soutiennent les requérantes, un changement par rapport à l'orientation initiale.
- 75 En effet, il y a lieu de relever que des circonstances diverses, notamment le nombre, excédant 44 000, d'allégations de santé figurant sur les listes nationales transmises par les États membres en vertu de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1924/2006, le manque d'informations précises de la part de certains desdits États lors de cette transmission et le besoin d'établir une liste consolidée et un système de codification afin de garantir l'identification des allégations à examiner, ont contraint la Commission à adopter une approche alternative, destinée à préserver, en particulier, l'équilibre entre les objectifs de clarification du marché et de protection du consommateur. À cet égard, il y a lieu d'observer, à l'instar de la Commission, qu'une décision consistant à attendre l'achèvement de l'évaluation de toutes les allégations de santé fournies par les États membres avant de procéder à l'adoption de la liste des allégations autorisées aurait retardé davantage la réalisation des objectifs du règlement n° 1924/2006.
- 76 En outre, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel il n'était pas nécessaire d'agir en urgence, en particulier au regard des dispositions générales prévues en matière d'étiquetage, notamment par 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 L 109, p. 29), il y a lieu de relever que ladite directive n'a pour objet que d'interdire de manière générale l'emploi d'informations qui induiraient l'acheteur en erreur ou attribueraient aux denrées alimentaires des vertus médicinales. En revanche, ainsi qu'il ressort du considérant 3 du règlement n° 1924/2006,

celui-ci et, par voie de conséquence, le règlement n° 432/2012 visent à compléter les principes généraux énoncés dans la directive 2000/13 et à établir des dispositions spécifiques relatives à l'emploi d'allégations de santé concernant des denrées alimentaires destinées à être délivrées en tant que telles au consommateur.

- 77 Il s'ensuit qu'aucune erreur manifeste d'appréciation de la Commission ne saurait être constatée lors de la décision de diviser la procédure d'autorisation des allégations de santé en plusieurs étapes.
- 78 Le premier grief doit donc être rejeté.
- 79 En deuxième lieu, en ce qui concerne le grief tiré de la violation des mesures transitoires prévues par l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006, il y a lieu d'observer d'emblée que, ainsi qu'il ressort des considérants 10 et 11 du règlement n° 432/2012, la Commission a effectivement expliqué que les allégations qui demeuraient en suspens, en raison notamment de l'absence d'évaluation scientifique par l'EFSA ou de l'existence d'autres facteurs légitimes qui empêchaient la Commission de se prononcer à ce stade sur leur autorisation, pouvaient encore être utilisées conformément aux mesures transitoires prévues aux articles susmentionnés.
- 80 À cet égard, il y a lieu de relever que la Cour a précisé, dans son arrêt du 10 avril 2014, Ehrmann (C-609/12, Rec, EU:C:2014:252), que l'article 28 du règlement n° 1924/2006 prévoit des mesures, qui, comme l'énonce son considérant 35, ont pour objet de permettre aux exploitants du secteur alimentaire de s'adapter aux exigences dudit règlement. S'agissant des allégations de santé, ces mesures transitoires sont prévues à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du même règlement (arrêt Ehrmann, précité, EU:C:2014:252, point 31).
- 81 Ainsi, d'une part, conformément à l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006, les allégations de santé visées à l'article 13, paragraphe 1, sous a), de ce règlement peuvent être faites à compter de la date d'entrée en vigueur dudit règlement et jusqu'à l'adoption de la liste visée à l'article 13, paragraphe 3, du même règlement, sous la responsabilité des exploitants du secteur alimentaire, à condition qu'elles soient conformes audit règlement et aux dispositions nationales existantes qui leur sont applicables, sans préjudice de l'adoption des mesures de sauvegarde visées à l'article 24 de ce règlement. Il résulte ainsi du libellé de l'article 28, paragraphe 5, du règlement n° 1924/2006 qu'un exploitant du secteur alimentaire peut, sous sa responsabilité et dans les conditions définies, utiliser des allégations de santé au cours de la période située entre l'entrée en vigueur du même règlement et l'adoption de la liste visée à l'article 13 du même règlement (arrêt Ehrmann, point 80 supra, EU:C:2014:252, points 32 et 33).
- 82 D'autre part, quant aux allégations de santé visées notamment à l'article 13, paragraphe 1, sous b) et c), du règlement n° 1924/2006, elles font l'objet de la mesure transitoire visée à l'article 28, paragraphe 6, dudit règlement. Cette disposition vise des allégations de santé qui ont été utilisées conformément aux dispositions nationales avant la date d'entrée en vigueur du règlement n° 1924/2006, soit avant le 19 janvier 2007 (voir, en ce sens, arrêt Ehrmann, point 80 supra, EU:C:2014:252, points 34 et 35), et permet que lesdites allégations soient utilisées, le cas échéant, pendant une période de six mois après l'adoption d'une décision conformément aux procédures prévues par ladite disposition.
- 83 Il résulte du libellé de l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006 que l'application des mesures transitoires est prévue pour les allégations de santé qui se trouvent en cours d'évaluation et à l'égard desquelles aucune décision n'a été adoptée par la Commission. Dans ces circonstances, indépendamment de leur classification au sein des trois catégories visées à l'article 13, paragraphe 1, de ce règlement, rien n'empêche que les allégations qui demeurent en suspens, dans l'attente de leur évaluation par l'EFSA ou de leur examen par la Commission, puissent bénéficier des mesures transitoires prévues par ledit règlement.

- 84 Il s'ensuit que, contrairement à ce que prétendent les requérantes, la Commission n'a pas établi de mesures transitoires supplémentaires non prévues par l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006 et qu'elle n'a pas davantage violé ledit article en précisant que les allégations de santé qui demeuraient en suspens pouvaient continuer à être utilisées.
- 85 Le deuxième grief doit donc être rejeté.
- 86 En troisième lieu, en ce qui concerne le grief tiré de la violation du principe de sécurité juridique, il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, qu'une jurisprudence constante exige que les règles de droit soient claires et précises et que leurs conséquences soient prévisibles (voir arrêt du 15 septembre 2005, Irlande/Commission, C-199/03, Rec, EU:C:2005:548, point 69 et jurisprudence citée).
- 87 En l'espèce, alors que les requérantes font valoir que les allégations demeurant en suspens ne peuvent pas être aisément identifiées par les exploitants du marché, qui ne sauraient dès lors pas quelles allégations peuvent encore être utilisées conformément à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006, par rapport notamment à celles qui ont été rejetées, force est de constater que les considérants 4 et 11 du règlement n° 432/2012 opèrent un renvoi vers les sites Internet respectifs de l'EFSA et de la Commission, où sont mises à la disposition du public, d'une part, la liste consolidée recensant l'ensemble des codes ID des allégations de santé transmises par les États membres au titre de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1924/2006 et, d'autre part, la liste énumérant les codes ID relatifs aux allégations de santé demeurant en suspens, ainsi que la liste des codes ID relatifs aux allégations de santé ayant été rejetées. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que l'identification des allégations de santé en cours d'évaluation et demeurant en suspens résulte de la consultation de la liste consolidée à la lumière des codes ID fournis par la Commission. Bien qu'il ait été souhaitable que la Commission adopte, s'agissant tant des allégations en suspens que des allégations rejetées, une liste présentant un format semblable à celui de la liste des allégations autorisées, annexée au règlement n° 432/2012, afin de faciliter la tâche d'identification aux parties intéressées, la circonstance que la Commission a, en l'espèce, procédé différemment ne saurait suffire à étayer le grief des requérantes tiré du manque de clarté ou de précision à ce sujet.
- 88 Les requérantes ont en outre communiqué au Tribunal, en tant que nouvelle offre de preuve à l'appui de leur argument selon lequel la liste des allégations en suspens manque de clarté, un bulletin du ministère de la Santé du Royaume-Uni daté du 16 avril 2014, lequel soulignerait que les autorités dans cet État membre ont estimé que la recherche dans la liste des allégations en suspens était une « tâche difficile ».
- 89 Cependant, à cet égard, d'abord, il suffit de relever que le fait que les autorités du Royaume-Uni estiment que la recherche des allégations de santé en suspens entraîne une certaine difficulté n'est, en soi, pas suffisant pour reprocher à la Commission un manque de précision ou de clarté, dans la mesure où, ainsi qu'il ressort du point 87 ci-dessus, les allégations en suspens peuvent être retrouvées en consultant les documents mis à la disposition du public par la Commission et par l'EFSA. Ensuite, bien que le bulletin du ministère de la Santé du Royaume-Uni daté du 16 avril 2014 oriente également les lecteurs vers un tableau des allégations en suspens, élaboré par ledit ministère, qui présente une version plus simple de la liste desdites allégations, la décision des autorités nationales de proposer un instrument d'aide aux producteurs de denrées alimentaires ne saurait être considérée comme révélatrice d'un vice du règlement n° 432/2012, de nature à entraîner son annulation, mais plutôt comme un mécanisme d'aide que lesdites autorités ont, de leur propre initiative, décidé d'adopter dans le cadre de leurs compétences. Enfin, alors que les requérantes soutiennent, à la lumière dudit bulletin, que le manque de clarté de la liste des allégations en suspens peut également être inféré de l'absence de précisions quant à la langue dans laquelle lesdites allégations peuvent être utilisées, force est de constater, à l'instar de la Commission, qu'un tel argument n'a pas été soulevé par les requérantes dans le cadre de leurs écritures, mais à l'occasion de la communication de la nouvelle offre de preuve, de sorte qu'il doit être rejeté comme étant irrecevable car tardif.

- 90 Il s'ensuit que les requérantes n'ont pas réussi à démontrer une violation du principe de sécurité juridique par la Commission en ce qui concerne l'identification des allégations en suspens.
- 91 Le troisième grief doit donc être rejeté.
- 92 Au vu de ce qui précède, la première branche du premier moyen doit être écartée.
- Sur la seconde branche, tirée de la violation des principes de bonne administration et de non-discrimination
- 93 Par la seconde branche du premier moyen, les requérantes invoquent deux griefs.
- 94 Le premier grief est tiré de ce que la décision de diviser la procédure d'autorisation en plusieurs étapes enfreint le principe de bonne administration, tel que consacré par l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, les requérantes reprochent à la Commission de ne pas avoir informé et consulté les différentes parties intéressées par cette décision et de ne pas l'avoir suffisamment motivée.
- 95 Le second grief est tiré de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination du fait que certains exploitants du secteur alimentaire pourront, durant la période transitoire octroyée aux allégations de santé demeurant en suspens, poursuivre les discussions avec les États membres et, dès lors, bénéficier de possibilités supplémentaires d'obtenir l'autorisation des allégations qui les concernent.
- 96 La Commission, soutenue notamment par la République française et le BEUC, conteste les arguments des requérantes.
- 97 En premier lieu, en ce qui concerne le grief ayant trait à la violation du principe de bonne administration, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux, le droit à une bonne administration comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard.
- 98 À cet égard, la Cour a précisé que le droit à une bonne administration, tel qu'il ressort de ladite disposition, ne vise pas les processus d'élaboration des actes de portée générale (arrêt du 17 mars 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, Rec, EU:C:2011:153, point 49). En effet, le droit d'être entendu dans une procédure administrative visant une personne déterminée ne saurait être transposé dans le contexte d'une procédure conduisant à l'adoption de mesures générales (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 11 décembre 1996, *Atlanta e.a./CE*, T-521/93, Rec, EU:T:1996:184, points 70 et 71, confirmé sur pourvoi par arrêt du 14 octobre 1999, *Atlanta/Communauté européenne*, C-104/97 P, Rec, EU:C:1999:498, points 31 à 40).
- 99 En l'espèce, dès lors que, au point 36 ci-dessus, le Tribunal a constaté que le règlement n° 432/2012 constituait une mesure de portée générale, il suffit de relever que l'article 41 de la charte des droits fondamentaux ne saurait s'appliquer.
- 100 Par ailleurs, et en tout état de cause, il y a lieu de relever que l'article 13, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1924/2006, en tant que base juridique pour l'adoption du règlement n° 432/2012, ne prévoit pas que la Commission est tenue de consulter les producteurs du secteur et les autres parties intéressées dans le cadre de la procédure d'adoption de la liste des allégations autorisées. En effet, il ressort de l'article 13, paragraphe 2, dudit règlement que seuls les États membres étaient habilités à soumettre à la Commission les listes nationales d'allégations de santé qui servent de base à l'établissement de la liste des allégations autorisées. Dans ces circonstances, les requérantes ne

sauraient invoquer en leur faveur la violation par la Commission d'aucun droit d'être consultées, fondé sur l'article 13, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1924/2006, quant à la décision d'adopter la liste des allégations autorisées en plusieurs étapes.

- 101 Ensuite, pour autant que l'argumentation des requérantes devrait être comprise comme visant à faire valoir un manque de transparence de la part de la Commission, force est de constater qu'un tel reproche n'est pas étayé par les faits de l'espèce.
- 102 En effet, premièrement, par communiqué de presse publié le 14 juillet 2009, la Commission a informé les parties intéressées, y compris les producteurs du secteur alimentaire, que, au vu notamment des difficultés et des circonstances décrites au point 75 ci-dessus, elle envisageait d'adopter la liste des allégations autorisées de manière graduelle. Deuxièmement, en réponse à un courrier dans lequel certaines associations de fabricants de produits diététiques et botaniques dans l'Union, dont les requérantes font partie, demandaient une réévaluation d'une telle démarche, la Commission a, par lettre du 11 novembre 2009, réitéré son intention d'établir progressivement la liste des allégations autorisées. Troisièmement, les 27 septembre 2010 et 28 juillet 2011, la Commission a annoncé, par deux communiqués de presse, la révision du processus d'adoption de la liste des allégations autorisées conformément à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, tout en expliquant que les allégations de santé concernant les substances autres que celles dites « botaniques » seraient abordées dans un premier temps, alors que les allégations concernant les substances botaniques seraient examinées dans un deuxième temps.
- 103 Il en résulte que la décision d'adopter la liste des allégations autorisées en plusieurs étapes a été prise de manière transparente par la Commission, notamment à l'égard des producteurs du secteur.
- 104 Enfin, s'agissant du reproche des requérantes ayant trait à la violation de l'obligation de motivation, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, les actes juridiques adoptés par les institutions de l'Union sont motivés.
- 105 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 2009, France/Conseil, C-479/07, EU:C:2009:131, point 49 et jurisprudence citée).
- 106 En l'espèce, premièrement, le Tribunal observe qu'il résulte du communiqué de presse publié le 27 septembre 2010, mentionné au point 102 ci-dessus, que la Commission a expliqué qu'elle avait invité l'EFSA à suspendre provisoirement l'évaluation des allégations de santé concernant les substances botaniques et à se focaliser, en revanche, sur celle de toutes les autres allégations au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006 afin de pouvoir clôturer l'examen de celles-ci dans les meilleurs délais. La Commission a également indiqué qu'elle entendait ainsi accélérer la procédure visant à l'établissement de la liste des allégations autorisées, tout en ayant la possibilité d'examiner et d'apprécier, avec soin, les singularités des allégations ayant trait à des substances botaniques et, en particulier, les tensions potentielles entre le règlement n° 1924/2006 et la directive 2004/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, modifiant, en ce qui concerne les médicaments traditionnels à base de plantes, la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO L 136, p. 85).
- 107 Deuxièmement, au considérant 10 du règlement n° 432/2012, la Commission a réaffirmé que, au cours de la procédure d'autorisation prévue par l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, un certain nombre d'allégations, transmises pour évaluation et portant sur les effets de substances

végétales ou à base de plantes, n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation scientifique définitive de la part de l'EFSA. En outre, selon ce même considérant, pour certaines allégations de santé, une évaluation complémentaire était nécessaire avant que la Commission elle-même ne puisse se prononcer sur leur inclusion dans la liste des allégations autorisées, alors que, pour d'autres, l'évaluation était terminée, mais d'autres facteurs légitimes l'empêchaient de se prononcer à ce stade.

- 108 Troisièmement, au considérant 11 du règlement n° 432/2012, la Commission a indiqué, ainsi que cela a été examiné aux points 79 à 84 ci-dessus, que les allégations de santé demeurant en suspens pouvaient continuer à être utilisées conformément à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006 et que, partant, pour les allégations en attente d'évaluation, le régime transitoire dudit règlement restait d'application.
- 109 Il s'ensuit que la Commission a exposé de façon claire le raisonnement suivi dans le cadre de sa décision d'adopter la liste des allégations autorisées par étapes, permettant ainsi aux intéressés de connaître tant les justifications soutenant ladite décision que les conséquences qui en découlaient.
- 110 Par ailleurs, alors que les requérantes reprochent, en substance, à la Commission de ne pas avoir précisé, de manière encore plus détaillée, les raisons justifiant la décision de reporter l'évaluation des allégations en suspens, notamment celle des allégations relatives aux substances botaniques, il suffit de rappeler que la portée de l'obligation de motivation dépend de la nature de l'acte en cause. En particulier, s'agissant d'actes de portée générale, comme le règlement n° 432/2012, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre. À cet égard, la Cour a itérativement jugé qu'il serait excessif d'exiger une motivation spécifique pour les différents choix techniques opérés si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution (arrêts du 22 novembre 2001, Pays-Bas/Conseil, C-301/97, Rec, EU:C:2001:621, point 188, et du 21 juillet 2011, Etimine, C-15/10, Rec, EU:C:2011:504, point 115).
- 111 Partant, la Commission a respecté l'obligation de motivation qui lui incombait en vertu de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE.
- 112 Le premier grief doit dès lors être rejeté.
- 113 En second lieu, en ce qui concerne le grief tiré de la violation du principe d'égalité de traitement, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, ledit principe exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Rec, EU:C:2008:728, point 23 et jurisprudence citée).
- 114 Les requérantes soutiennent, en substance, que certains exploitants du secteur alimentaire pourront, durant la période transitoire applicable aux allégations en suspens, mener des discussions complémentaires avec les États membres et la Commission et bénéficier ainsi de possibilités accrues d'obtenir leur autorisation.
- 115 Cependant, cet argument ne saurait prospérer. En effet, outre son caractère général, il consiste à faire valoir, en substance, que la Commission pourrait réserver un traitement privilégié aux exploitants concernés par les allégations en suspens.
- 116 Or, les requérantes n'expliquent pas dans quelle mesure les producteurs concernés par les allégations en suspens pourraient bénéficier d'une décision plus favorable de la part de la Commission grâce à l'intervention des États membres.

117 En outre, ainsi qu'il a été indiqué au point 100 ci-dessus, la Commission n'est pas tenue de consulter les producteurs du secteur en cause ou les autres parties intéressées dans le cadre de la procédure d'adoption de la liste des allégations autorisées, de sorte qu'un traitement privilégié de la part de cette institution ne peut, en tout état de cause, être vérifié.

118 Le deuxième grief doit donc être rejeté.

119 Au vu de ce qui précède, la seconde branche du premier moyen doit être rejetée, ainsi que le premier moyen dans son ensemble.

Sur le second moyen, tiré d'une violation du principe de bonne administration, du principe de sécurité juridique ainsi que du devoir de collaboration avec les autorités alimentaires nationales et de l'obligation de motivation lors de la non-inclusion d'un nombre élevé d'allégations dans la liste des allégations autorisées

120 Le second moyen se divise en trois branches.

– Sur la première branche, tirée de l'application de critères erronés pour l'établissement de la liste des allégations autorisées

121 Par leur première branche, les requérantes invoquent deux griefs.

122 Le premier grief est tiré de ce que la demande d'avis scientifique, adressée à l'EFSA par la Commission pour l'évaluation des allégations de santé visées par l'article 13, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1924/2006, était inadéquate par son excès d'exigence. En particulier, les requérantes estiment que l'article 13, paragraphe 3, dudit règlement n'exigeait pas, de la part de l'EFSA, des avis scientifiques exhaustifs et concluants, mais une simple consultation. Elles soulignent, en outre, que cette disposition requérait un type différent d'évaluation, notamment par rapport aux procédures spécifiques et plus contraignantes destinées à approuver les allégations de santé au titre de l'article 13, paragraphe 5, et de l'article 14 du même règlement.

123 Le second grief est tiré de ce que, même à supposer que l'examen mené en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006 puisse être un examen complet, fondé sur des preuves scientifiques généralement admises, les critères appliqués aux preuves scientifiques par la Commission et par l'EFSA étaient erronés.

124 La Commission, soutenue par la République française et le BEUC, conteste les arguments des requérantes.

125 S'agissant du premier grief, il convient de relever, à titre liminaire, que, ainsi que le fait valoir la République française, l'argumentation des requérantes vise à établir que le niveau requis de justification scientifique pour l'autorisation des allégations de santé, au titre de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006, aurait dû être moins exigeant que celui requis par la Commission dans la demande d'avis scientifique et, en particulier, moins rigoureux que celui applicable à l'autorisation des allégations de santé visées à l'article 13, paragraphe 5, et à l'article 14 du même règlement.

126 À cet égard, d'abord, le Tribunal observe que, selon le considérant 17 du règlement n° 1924/2006, 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. Par ailleurs, le considérant 23 du même règlement prévoit que le recours dans l'Union à des allégations de

santé ne devrait être autorisée qu'après une évaluation scientifique répondant aux exigences les plus élevées. Pour garantir une évaluation scientifique harmonisée de ces allégations, il conviendrait que ladite évaluation soit effectuée par l'EFSA.

- 127 Ensuite, l'article 5 du règlement n° 1924/2006, sous l'intitulé « Conditions générales », prévoit, en substance, que l'emploi d'allégations de santé n'est autorisé dans l'Union que si, parmi d'autres conditions, il est établi, par des preuves scientifiques généralement admises, premièrement, que la substance faisant l'objet de l'allégation se révèle avoir l'effet bénéfique allégué, deuxièmement, que la substance faisant l'objet de l'allégation se trouve dans le produit final en une quantité permettant de produire l'effet bénéfique allégué ou en est absente et, troisièmement, que la quantité du produit raisonnablement susceptible d'être consommée apporte une quantité significative de la substance visée par l'allégation permettant de produire l'effet allégué.
- 128 Enfin, aux termes de l'article 6 du règlement n° 1924/2006, sous l'intitulé « Justification scientifique des allégations », les allégations de santé doivent reposer sur des preuves scientifiques généralement admises et doivent être justifiées par de telles preuves. Par ailleurs, l'exploitant du secteur alimentaire qui fait une allégation de santé est tenu de justifier l'emploi de cette allégation.
- 129 Il résulte de la lecture combinée des dispositions mentionnées ci-dessus que le règlement n° 1924/2006 exige, d'une part, que seules les allégations de santé scientifiquement étayées puissent être utilisées dans l'Union et, d'autre part, que ces allégations ne puissent être autorisées qu'après une évaluation scientifique harmonisée par l'EFSA répondant aux exigences les plus élevées. Cette considération est également applicable, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, à la procédure d'autorisation visée par l'article 13, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1924/2006, dans le cadre de laquelle la Commission ne peut pas demander à l'EFSA une évaluation scientifique moins exigeante par rapport aux allégations relevant de l'article 13, paragraphe 5, de ce règlement ou de son article 14. À cet égard, force est de constater, à l'instar de la Commission, qu'aucune des dispositions susmentionnées n'introduit de conditions différentes, quant à l'évaluation scientifique à effectuer, entre les allégations de santé en fonction de la disposition qui leur est applicable.
- 130 Par ailleurs, il convient de rappeler, conformément à la jurisprudence, que l'accomplissement d'une évaluation scientifique des risques aussi exhaustive que possible sur la base d'avis scientifiques fondés sur les principes d'excellence, de transparence et d'indépendance constitue une garantie procédurale importante en vue d'assurer l'objectivité scientifique des mesures et d'éviter la prise de mesures arbitraires (voir, en ce sens, arrêts du 11 septembre 2002, Pfizer Animal Health/Conseil, T-13/99, Rec, EU:T:2002:209, point 172, et du 9 septembre 2011, France/Commission, T-257/07, Rec, EU:T:2011:444, point 89).
- 131 Enfin, il convient de rejeter l'argument des requérantes selon lequel l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006 devrait être interprété comme prévoyant l'application d'une présomption générale en faveur des allégations de santé existant sur le marché, lesquelles devraient être considérées comme reposant sur des preuves scientifiques généralement admises. En effet, il y a lieu de considérer que, comme le relève la République française, l'application d'une présomption générale dans les termes exposés par les requérantes serait contraire à l'article 6 du règlement n° 1924/2006, lequel repose sur le constat, rappelé au considérant 14 du même règlement, qu'une grande variété d'allégations présentes sur le marché n'était pas justifiée du point de vue scientifique.
- 132 Il s'ensuit que la Commission n'a pas violé l'article 13 du règlement n° 1924/2006 lors de la définition de la demande d'avis scientifique adressée à l'EFSA pour l'évaluation des allégations de santé.
- 133 Le premier grief doit donc être rejeté.

- 134 S'agissant du second grief, les requérantes soutiennent, en substance, que les critères d'évaluation appliqués par la Commission et l'EFSA aux preuves scientifiques, ainsi qu'ils ressortent notamment de la demande d'avis scientifique, étaient erronés.
- 135 Ainsi, premièrement, elles font valoir que l'exigence selon laquelle l'effet bénéfique de l'ingestion alimentaire des denrées alimentaires faisant l'objet d'allégations de santé devait être « significatif » allait au-delà du critère général posé par l'article 5 du règlement n° 1924/2006, selon lequel « un » effet physiologique bénéfique suffirait.
- 136 À cet égard, force est de constater, d'emblée, que, même si, comme les requérantes le relèvent, la Commission a établi, dans le cadre de la demande d'avis, que l'effet bénéfique allégué devait présenter un caractère significatif, elle a néanmoins défini cette exigence comme visant à démontrer de façon satisfaisante que ledit effet affectait de manière bénéfique des fonctions identifiées dans le corps afin qu'il fût pertinent pour la santé. Or, une telle exigence constitue une condition qui peut être déduite de l'article 5, paragraphe 1, sous b) et d), du règlement n° 1924/2006. En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 127 ci-dessus, cette disposition établit comme conditions pour l'autorisation des allégations de santé que, d'une part, la substance faisant l'objet de l'allégation soit absente ou présente en quantité significative pour produire l'effet allégué et, d'autre part, que la quantité de produit raisonnablement susceptible d'être consommée procure une quantité significative permettant de produire cet effet. L'exigence de l'effet bénéfique significatif, telle que mentionnée dans la demande d'avis scientifique, s'érige dès lors en garantie pour que les consommateurs ne soient pas induits en erreur lors de l'achat des denrées alimentaires dont il est allégué qu'elles comportent des substances produisant un tel effet. Dans ces circonstances, la demande d'avis scientifique ne saurait être considérée comme allant au-delà des conditions générales d'utilisation prévues par le règlement n° 1924/2006.
- 137 Deuxièmement, les requérantes critiquent la demande d'avis scientifique adressée à l'EFSA par la Commission, qui aurait surestimé le rôle du lien de cause à effet.
- 138 Cependant, cette critique ne saurait être accueillie. En effet, l'obligation de démontrer l'existence d'un lien de cause à effet entre l'aliment sur lequel porte l'allégation et l'effet allégué découle du règlement n° 1924/2006 lui-même. Ainsi, il suffit de relever que, à l'article 2, paragraphe 2, point 5), du règlement n° 1924/2006, les allégations de santé sont définies comme étant toute allégation qui affirme, suggère ou implique l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé. Dès lors, force est de constater que, pour établir si une allégation de santé est justifiée selon ledit règlement, il était nécessaire de déterminer l'existence d'un lien de cause à effet entre l'aliment et les fonctions spécifiquement visées.
- 139 Troisièmement, les requérantes soutiennent que le mandat accorderait une importance excessive à la caractérisation des denrées alimentaires.
- 140 Or, ainsi que l'affirme la Commission, la caractérisation de l'aliment sur lequel porte l'allégation est une composante essentielle de l'évaluation. À cet égard, il y a lieu de considérer que ce n'est qu'à la lumière de la caractérisation précise de l'aliment ou de l'un de ses composants faisant l'objet d'une allégation que l'EFSA peut déterminer si la justification scientifique de l'allégation est pertinente. Cela étant, la caractérisation de l'aliment sur lequel porte l'allégation garantit que celle-ci ne sera utilisée que pour des aliments dont l'influence sur une fonction spécifique de l'organisme a été démontrée.
- 141 Quatrièmement, les requérantes affirment que la condition posée à l'article 13, paragraphe 1, sous ii), du règlement n° 1924/2006, selon laquelle les allégations de santé doivent être « bien comprises par le consommateur moyen », n'a pas été correctement vérifiée par la Commission, dans la mesure où elle a autorisé des allégations libellées dans un langage scientifique complexe. Toutefois, il suffit de relever à cet égard que cette critique ne vise que la liste des allégations autorisées, laquelle est exclue, ainsi que

les requérantes l'ont indiqué à plusieurs reprises dans le cadre de leurs écritures, de l'objet de leur demande d'annulation du règlement n° 432/2012. Dans ces circonstances, il y a lieu de rejeter leur argument comme étant inopérant.

142 Il s'ensuit que les requérantes n'ont pas réussi à démontrer que les critères d'évaluation appliqués par la Commission et l'EFSA lors de l'évaluation des allégations de santé étaient erronés.

143 Au vu de ce qui précède, le second grief des requérantes doit être rejeté, ainsi que la première branche du second moyen.

– Sur la deuxième branche, tirée de la violation des principes de bonne administration et de sécurité juridique

144 Par leur deuxième branche, les requérantes font valoir deux griefs.

145 Le premier grief est tiré de ce que l'examen des allégations de santé effectué par l'EFSA a violé le principe de sécurité juridique, car, d'une part, les critères à appliquer lors dudit examen n'auraient pas été spécifiés de manière détaillée par des lignes directrices au moment de l'élaboration des listes nationales des allégations de santé au titre de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1924/2006, mais au moment où la procédure d'évaluation était déjà entamée, et, d'autre part, l'EFSA aurait adopté des avis scientifiques incohérents et contradictoires.

146 Le second grief est tiré de la violation du principe de bonne administration, en ce que la procédure d'évaluation ne garantirait pas que toutes les données fournies par les parties intéressées ont été examinées par l'EFSA et que, de plus, les avis de l'EFSA auraient été rendus publics sans que les parties intéressées puissent formuler des observations.

147 La Commission, soutenue notamment par la République française et le BEUC, conteste les arguments des requérantes.

148 En premier lieu, s'agissant du grief tiré de la violation du principe de sécurité juridique et, en particulier, de l'argument des requérantes selon lequel la procédure d'autorisation en cause n'était pas adaptée, étant donné que des dispositions spécifiques relatives à l'évaluation scientifique menée par l'EFSA faisaient défaut, il y a lieu de relever, d'emblée, que le chapitre III du règlement (CE) n° 178/2002, du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'EFSA et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31, p. 1), régit en détail la méthode de travail et le fonctionnement de l'EFSA.

149 Ensuite, il convient de relever que, contrairement à ce que prétendent les requérantes, ni le règlement n° 1924/2006 ni le règlement n° 178/2002 ne contiennent une quelconque obligation pour la Commission ou pour l'EFSA de fournir, avant le commencement de la procédure d'évaluation visée à l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, des lignes directrices scientifiques spécifiques concernant la manière dont l'EFSA entend évaluer les demandes d'autorisation d'allégations. La circonstance que, comme le relèvent les requérantes, l'EFSA a ultérieurement adopté de telles lignes directrices le 11 novembre 2009 et le 25 mars 2011, à la lumière de l'expérience qu'elle avait acquise lors des premières évaluations effectuées, n'est pas de nature à démontrer l'existence d'une atteinte à la sécurité juridique. Tout au contraire, comme l'affirme la Commission, il y a lieu de considérer que l'adoption desdites lignes directrices contribue à renforcer ladite sécurité au regard notamment des parties intéressées.

- 150 Enfin, alors que les requérantes reprochent à la Commission le fait de ne pas avoir précisé, lors de l'élaboration des listes nationales d'allégations de santé, que ces dernières seraient soumises au même niveau d'exigence de preuve scientifique que les allégations visées par l'article 13, paragraphe 5, et l'article 14 du règlement n° 1924/2006, tel qu'il ressortirait des lignes directrices adoptées ultérieurement par l'EFSA, force est de constater que ce grief n'est pas étayé par les faits de l'espèce.
- 151 En effet, il y a lieu de relever, à l'instar de la Commission, que la question relative à la preuve scientifique des allégations concernées par les articles 13 et 14 du règlement n° 1924/2006 avait été abordée dans le cadre d'un document adopté le 14 décembre 2007 par la Commission, accessible sur son site Internet sous le titre « Guidance on the implementation of regulation n° 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods – Conclusions of the standing committee on the food chain and animal health » (Orientations relatives à la mise en œuvre du règlement n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires – Conclusions du comité permanent sur la chaîne alimentaire et la santé animale). En particulier, il ressort de manière expresse du point III.2.3 dudit document, intitulé « Incidence de la classification en article 13 ou en article 14 », que la classification des allégations au sein de ces dispositions n'avait aucune incidence sur le niveau de justification scientifique requise aux fins de leur autorisation.
- 152 Il s'ensuit que les requérantes n'ont pas réussi à démontrer que la procédure devant l'EFSA avait violé le principe de sécurité juridique en ce qui concernait les critères d'évaluation scientifique.
- 153 Le premier grief doit dès lors être rejeté.
- 154 En second lieu, s'agissant du grief tiré de la violation du principe de bonne administration, en ce que ce principe renvoie au droit d'être entendu, il convient de rappeler que, conformément au libellé de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux et à la jurisprudence de la Cour citée au point 98 ci-dessus, un tel principe n'est pas applicable lors de l'adoption des actes de portée générale.
- 155 En l'espèce, il suffit de relever à nouveau que, dès lors que, au point 36 ci-dessus, le Tribunal a constaté que le règlement n° 432/2012 constituait une mesure de portée générale, l'article 41 de la charte des droits fondamentaux ne saurait s'appliquer.
- 156 Au vu de ce qui précède, le second grief des requérantes doit donc être rejeté, ainsi que la deuxième branche du second moyen.
- Sur la troisième branche, tirée de la violation du devoir de collaboration avec les autorités nationales et de l'obligation de motivation
- 157 Par leur troisième branche, d'une part, les requérantes soutiennent que le devoir de collaboration avec les autorités alimentaires nationales, tel qu'il ressortirait de l'article 30, paragraphe 4, du règlement n° 178/2002, a été violé dans la mesure où l'EFSA n'aurait pas procédé à une analyse détaillée des examens effectués précédemment par des organismes nationaux et portant sur des allégations de santé figurant sur les listes établies en vertu de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1924/2006. D'autre part, elles allèguent que, même à supposer que des discussions avec les autorités nationales aient eu lieu, l'obligation de motivation n'aurait pas davantage été respectée en l'espèce, car le contenu et la portée desdites discussions n'auraient pas été repris dans les considérants du règlement n° 432/2012.
- 158 La Commission, soutenue notamment par la République française, conteste les arguments des requérantes.

- 159 À titre liminaire, il y a lieu de relever que l'article 30, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 178/2002, sous l'intitulé « Avis scientifiques divergents », dispose, en substance, que l'EFSA est tenue de faire preuve de vigilance de façon à identifier rapidement les sources potentielles de divergence entre ses avis scientifiques et les avis scientifiques émanant d'autres organismes exerçant une mission similaire. Par ailleurs, le paragraphe 4 du même article précise que, lorsqu'une divergence de fond sur des questions scientifiques a été identifiée et que l'organisme concerné est celui d'un État membre, l'EFSA et l'organisme national sont tenus de coopérer en vue soit de résoudre la divergence soit d'élaborer un document commun clarifiant les questions scientifiques qui sont source de divergence et identifiant les incertitudes pertinentes dans les données. Ce document est rendu public.
- 160 Or, il résulte du système instauré par le règlement n° 178/2002, notamment de l'article 30 dudit règlement, que, pour ce qui est des prescriptions régissant la procédure d'adoption d'avis scientifiques, ce règlement constitue une réglementation supplétive par rapport au règlement n° 1924/2006, dont l'application est exclue pour autant qu'une réglementation de l'Union, telle que ce dernier règlement, comporte des dispositions spécifiques pour l'autorisation des allégations de santé (voir, par analogie, arrêt du 9 juin 2005, HLH Warenvertrieb et Orthica, C-211/03, C-299/03 et C-316/03 à C-318/03, Rec, EU:C:2005:370, points 38 et 39).
- 161 En l'espèce, dans la mesure où l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 prévoit de manière expresse que l'EFSA jouit de la faculté d'effectuer l'évaluation scientifique harmonisée des listes d'allégations soumises par les États membres conformément à l'article 13, paragraphe 2, du même règlement, il y a lieu de considérer, à l'instar de la Commission et de la République française, que l'article 30, paragraphe 4, du règlement n° 178/2002 ne s'applique pas dans la présente affaire, de sorte que l'EFSA n'était tenue ni d'entamer des discussions avec les autorités nationales, ni de rendre publics les documents joints auxdites discussions dans le cadre des évaluations effectuées.
- 162 Par ailleurs, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel l'existence des divergences entre l'EFSA et les agences alimentaires nationales à l'égard de certaines allégations de santé serait manifeste à la lumière des avis énumérés dans les annexes de leur requête, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels se fonde celui-ci ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même. À cet égard, si le corps de la requête peut être étayé et complété, sur des points spécifiques, par des renvois à des extraits de pièces qui y sont annexées, un renvoi global à d'autres écrits, même annexés à la requête, ne saurait pallier l'absence des éléments essentiels de l'argumentation en droit, qui, en vertu des dispositions rappelées ci-dessus, doivent figurer dans la requête (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 2005, General Electric/Commission, T-210/01, Rec, EU:T:2005:456, point 592). Il y a dès lors lieu de rejeter cet argument comme étant irrecevable.
- 163 Il s'ensuit que ni l'article 30, paragraphe 4, du règlement n° 178/2002 ni l'obligation de motivation n'ont été violés lors de l'évaluation des allégations de santé soumises à l'EFSA.
- 164 Au vu de ce qui précède, la troisième branche du second moyen doit être rejetée, ainsi que le second moyen dans son ensemble.
- 165 Partant, la demande en annulation du règlement n° 432/2012 doit être rejetée.

## 2. Sur la demande tendant à obtenir l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006

### *Sur la recevabilité*

- <sup>166</sup> La Commission et le Conseil estiment que la demande soulevée à titre incident par les requérantes, tendant à obtenir l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006 au titre de l'article 277 TFUE, est irrecevable, car le recours au principal contre le règlement n° 432/2012 ne serait lui-même pas recevable. Par ailleurs, ils soulignent que, en tout état de cause, la portée d'une exception d'illégalité doit, conformément à une jurisprudence constante, être limitée à ce qui est indispensable à la solution du litige.
- <sup>167</sup> Les requérantes contestent ces arguments.
- <sup>168</sup> Aux termes de l'article 277 TFUE, notwithstanding l'expiration du délai prévu à l'article 263, sixième alinéa, TFUE, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, se prévaloir des moyens prévus à l'article 263, deuxième alinéa, pour invoquer devant la Cour de justice de l'Union européenne l'inapplicabilité de cet acte.
- <sup>169</sup> Selon une jurisprudence constante, la possibilité offerte par l'article 277 TFUE d'invoquer l'illégalité d'un acte de portée générale ne constitue pas un droit d'action autonome et ne peut être exercée que de manière incidente, l'irrecevabilité de l'action principale entraînant dès lors celle de l'exception d'illégalité (voir, en ce sens, ordonnance du 17 juin 2008, Dow AgroSciences/EFSA, T-397/06, EU:T:2008:208, point 63 et jurisprudence citée).
- <sup>170</sup> Une exception d'illégalité soulevée de manière incidente en vertu de l'article 277 TFUE, à l'occasion de la contestation au principal de la légalité d'un acte tiers, n'est recevable que dès lors qu'il existe un lien de connexité entre cet acte et la norme dont l'illégalité prétendue est excipée. Dans la mesure où l'article 277 TFUE n'a pas pour but de permettre à une partie de contester l'applicabilité de quelque acte de caractère général que ce soit à la faveur d'un recours quelconque, la portée d'une exception d'illégalité doit être limitée à ce qui est indispensable à la solution du litige. Il en résulte que l'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours (voir, en ce sens, arrêt du 20 novembre 2007, Ianniello/Commission, T-308/04, RecFP, EU:T:2007:347, point 33 et jurisprudence citée).
- <sup>171</sup> En l'espèce, premièrement, le Tribunal relève que, pour autant que le recours des requérantes est dirigé au principal contre le règlement n° 432/2012 et, de manière incidente, contre le règlement n° 1924/2006, la recevabilité de la demande formée sur le fondement de l'article 277 TFUE dépend, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 169 ci-dessus, de la recevabilité du recours visant à faire annuler le règlement n° 432/2012. Au regard de la conclusion formulée au point 51 ci-dessus relativement à la recevabilité de la demande tendant à l'annulation du règlement n° 432/2012, il y a lieu de déclarer l'exception d'illégalité comme étant recevable.
- <sup>172</sup> Deuxièmement, pour autant que le règlement n° 1924/2006, notamment son article 13, paragraphe 3, constitue la base sur laquelle le règlement n° 432/2012 a été adopté, un lien suffisamment étroit peut être constaté entre les deux actes au sens de la jurisprudence citée au point 170 ci-dessus. À cet égard, il y a lieu de considérer que l'existence d'un tel lien peut se déduire, notamment, du constat que l'acte attaqué au principal repose essentiellement sur une disposition de l'acte dont la légalité est contestée (voir, en ce sens, arrêts du 25 octobre 2006, Carius/Commission, T-173/04, RecFP, EU:T:2006:333, point 46, et Ianniello/Commission, point 170 supra, EU:T:2007:347, point 33 ; voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 4 mars 1998, De Abreu/Cour de justice, T-146/96, RecFP, EU:T:1998:50, points 25 et 29).

- 173 Il s'ensuit que les arguments de la Commission et du Conseil tendant à ce que l'exception d'illégalité soulevée par les requérantes en ce qui concerne le règlement n° 1924/2006 soit déclarée irrecevable doivent être rejetés.
- 174 Par ailleurs, il convient de relever que les requérantes se bornent à contester la légalité de l'article 13, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1924/2006 et des périodes transitoires établies à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du même règlement. Dans ces circonstances, à la lumière de la jurisprudence citée au point 170 ci-dessus, seules sont susceptibles de faire l'objet d'une exception d'illégalité au titre de l'article 277 TFUE lesdites dispositions. Le Tribunal y limitera, par conséquent, son examen dans le cadre de la présente demande.

*Sur le fond*

- 175 Les requérantes avancent deux moyens au soutien de la demande tendant à l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006, tirés de la violation du droit d'être entendu et de la violation du principe de sécurité juridique.

Sur le premier moyen au soutien de la demande tendant à l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006, tiré de la violation du droit d'être entendu

- 176 Les requérantes allèguent que l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 viole leur droit d'être entendues, consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux. En particulier, elles considèrent que, à l'instar de l'article 13, paragraphe 5, et de l'article 14 du règlement n° 1924/2006, la procédure d'autorisation d'allégations de santé visées par l'article 13, paragraphe 3, dudit règlement aurait dû permettre aux exploitants du secteur alimentaire de présenter des observations, notamment devant l'EFSA, à l'égard des allégations qui les concernent. Les requérantes citent l'arrêt du 17 septembre 1998, *Primex Produkte Import-Export e.a./Commission* (T-50/96, Rec, EU:T:1998:223, points 58 à 61), lequel retiendrait, en substance, que les parties affectées directement par une mesure publique doivent avoir l'opportunité d'être entendues lors de son adoption, même en l'absence d'une réglementation spécifique à cet égard.
- 177 La Commission, soutenue par le Conseil, le BEUC, le Parlement et la République française, conteste ces arguments.
- 178 Tout d'abord, s'agissant de l'argument tiré de la violation du droit à une bonne administration, il suffit de rappeler que, ainsi qu'il ressort du point 97 ci-dessus, l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard. Or, en l'espèce, dans la mesure où l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 conduit, ainsi qu'il a été indiqué au point 36 ci-dessus, à l'adoption d'une mesure de portée générale, les arguments visant à faire constater une violation du droit à être entendu, tel que consacré par ladite disposition de la charte des droits fondamentaux, ne sauraient être accueillis.
- 179 Par ailleurs, s'agissant de l'argument des requérantes tiré de ce que l'article 13, paragraphe 5, et l'article 14 du règlement n° 1924/2006 prévoiraient une procédure dans le cadre de laquelle les exploitants du secteur seraient dûment entendus, il y a lieu de relever, à l'instar du Parlement et du Conseil, que la procédure d'autorisation visée par ces deux articles est différente de celle de l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, en ce qu'elle est déclenchée par la demande des particuliers, qui peuvent dès lors formuler des observations sur les avis de l'EFSA et obtenir une décision individuelle. En revanche, l'article 13, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1924/2006 ne concerne qu'une procédure d'autorisation déclenchée par les États membres, aucun droit à être entendu n'étant donc prévu en faveur des particuliers.

180 En outre, s'agissant de l'arrêt *Primex Produkte Import-Export e.a./Commission*, point 176 supra (EU:T:1998:223), invoqué par les requérantes, force est de constater que, à la différence de la présente affaire, ledit arrêt portait sur des mesures administratives individuelles, adoptées dans le domaine des droits à l'importation de viande bovine. En effet, ce n'est que dans ce contexte que le Tribunal a établi, comme le rappellent les requérantes, que le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief constitue un principe fondamental du droit de l'Union qui doit être assuré même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure (arrêt *Primex Produkte Import-Export e.a./Commission*, point 176 supra, EU:T:1998:223, point 59). Or, dans la mesure où le règlement n° 432/2012 constitue un acte de portée générale, le raisonnement et les conclusions dudit arrêt sont dénués de pertinence pour la présente espèce.

181 En tout état de cause, même à supposer que les solutions issues de cet arrêt du Tribunal invoqué par les requérantes puissent être transposées en l'espèce, il convient de relever que, ainsi que le reconnaissent les requérantes dans le cadre de leur requête, l'adoption du règlement n° 432/2012 a été précédée d'une phase de consultation publique, au cours de laquelle les parties intéressées, y compris les requérantes, ont eu la possibilité de formuler leurs observations. La procédure suivie par la Commission doit, dès lors, être considérée comme étant en accord avec les conclusions du Tribunal dans l'arrêt *Primex Produkte Import-Export e.a./Commission*, point 176 supra (EU:T:1998:223). De surcroît, ainsi que le relève le Parlement, dans le contexte de la procédure d'adoption du règlement prévue à l'article 25 du règlement n° 1924/2006, les exploitants du secteur alimentaire ont disposé de l'opportunité de se faire entendre dans le cadre des contacts réguliers que la Commission, le Parlement et le Conseil, ainsi que les autorités des États membres, ont entretenus avec les acteurs concernés.

182 Il en résulte que les requérantes ne sauraient faire valoir utilement que le règlement n° 1924/2006, notamment son article 13, paragraphe 3, viole le droit à une bonne administration et, en particulier, le droit d'être entendu.

183 Au vu de tout ce qui précède, le premier moyen au soutien de la demande tendant à l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006 doit être rejeté.

Sur le second moyen au soutien de la demande tendant à l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006, tiré de la violation du principe de sécurité juridique

184 Le second moyen des requérantes au soutien de la demande tendant à l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006 est divisé en deux griefs.

185 Par leur premier grief, les requérantes font valoir que le règlement n° 1924/2006 viole le principe de sécurité juridique dans la mesure où son article 28 ne prévoit pas de périodes de transition raisonnables pour se conformer à ses dispositions. En substance, elles critiquent l'obligation, après l'entrée en vigueur du règlement n° 432/2012, de retirer de la chaîne de distribution les denrées alimentaires qui avaient été légalement mises sur le marché avant l'année 2012.

186 Par leur second grief, les requérantes soutiennent que la portée de l'examen requis pour autoriser les allégations de santé au titre de l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 n'était pas définie de manière claire.

187 La Commission, soutenue par le Conseil, le BEUC, le Parlement et la République française, conteste ces deux griefs.

- 188 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence citée au point 86 ci-dessus, le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires et précises et que leurs conséquences soient prévisibles.
- 189 S'agissant, en premier lieu, du grief tiré du caractère déraisonnablement court de la période transitoire prévue par le règlement n° 1924/2006, notamment aux fins de se conformer au règlement n° 432/2012, force est de constater que, alors que les requérantes reprochent au Conseil et au Parlement d'avoir prévu des périodes transitoires d'adaptation très courtes, elles n'avancent, à cet égard, que des affirmations vagues et ne font valoir nulle part dans leurs écritures que lesdites périodes transitoires ont créé une incertitude à leur égard en raison de leur éventuel manque de clarté.
- 190 En tout état de cause, en ce qui concerne l'argument selon lequel les compléments alimentaires ou les aliments diététiques, qui présentent une longue durée de conservation, de deux à trois ans, auraient dû bénéficier d'une période transitoire plus longue, les six mois octroyés par le règlement n° 432/2012 semblent suffire pour adapter leur étiquetage ainsi que leur publicité, les requérantes n'ayant même pas précisé, par exemple, quelle serait, selon eux, la durée raisonnable que la Commission aurait dû prévoir dans ledit règlement. À cet égard, il convient de rappeler que le règlement n° 432/2012 n'avait pas pour but d'interdire la commercialisation des produits des requérantes en tant que telle, mais simplement de retirer les allégations de santé qui se trouvaient sur leur étiquetage et qui n'étaient pas conformes au règlement n° 1924/2006.
- 191 Il en résulte que le règlement n° 1924/2006 ne viole pas le principe de sécurité juridique en ce qui concerne les périodes transitoires prévues à son article 28.
- 192 Le premier grief ne saurait donc être accueilli.
- 193 S'agissant, en second lieu, du grief tiré du manque de clarté du règlement n° 1924/2006, il y a lieu de relever que le cadre juridique applicable aux allégations de santé en vertu dudit règlement était clair et que ses conséquences étaient prévisibles pour les exploitants du secteur alimentaire, aucune violation du principe de sécurité juridique ne pouvant être constatée au sens de la jurisprudence. En effet, d'une part, la lecture combinée de l'article 10, paragraphe 1, et de l'article 13 du règlement n° 1924/2006 permettait de comprendre que les allégations de santé étaient interdites sauf si, premièrement, elles étaient conformes aux prescriptions générales et aux exigences spécifiques que ledit règlement prévoyait et si, deuxièmement, elles étaient autorisées conformément audit règlement. D'autre part, l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006, qui concerne les mesures transitoires, permettait d'utiliser des allégations de santé jusqu'à l'adoption de la liste des allégations autorisées, ainsi que cela est expliqué aux points 80 à 83 ci-dessus.
- 194 Les requérantes soutiennent, en outre, que la procédure de consultation de l'EFSA n'était pas détaillée dans le règlement n° 1924/2006 et que, en particulier, les critères scientifiques que cette autorité devait appliquer lors de son évaluation des allégations de santé n'y étaient pas précisés.
- 195 Cependant, à cet égard, force est de constater que les critères d'évaluation scientifique à appliquer au titre du règlement n° 1924/2006 ne soulevaient aucun doute à la lumière des dispositions dudit règlement. En effet, tout d'abord, ainsi qu'il a été déjà relevé aux points 135 et 138 ci-dessus, l'article 2, paragraphe 2, point 5), du règlement n° 1924/2006 précise que, pour établir si une allégation de santé est justifiée, il est nécessaire de constater l'existence d'un lien de cause à effet entre l'aliment en cause et les fonctions spécifiquement visées. Ensuite, l'article 5 du règlement n° 1924/2006 prévoit comme conditions pour l'autorisation des allégations de santé que, d'une part, la substance faisant l'objet de l'allégation soit présente ou absente en quantité significative pour produire l'effet allégué et, d'autre part, que la quantité de produit raisonnablement susceptible d'être consommée apporte une quantité significative permettant de produire cet effet. Enfin, conformément à l'article 6

du règlement n° 1924/2006, lu à la lumière des considérants 17 et 23 du même règlement, cités au point 126 ci-dessus, les allégations de santé devaient reposer sur des preuves scientifiques généralement admises et devaient être justifiées par de telles preuves.

196 Il s'ensuit que l'argument des requérantes relatif à l'absence d'une disposition plus détaillée en ce qui concerne l'application par l'EFSA des critères visés à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006, lorsqu'elle est consultée dans le cadre de la procédure prévue à l'article 13, paragraphe 3, du même règlement, doit être rejeté.

197 Le second grief des requérantes ne saurait donc être retenu.

198 Au vu de ce qui précède, le second moyen au soutien de la demande tendant à l'inapplicabilité du règlement n° 1924/2006 doit être rejeté et, partant, ladite demande dans son intégralité.

### *3. Sur la demande en annulation de la liste des allégations en suspens*

199 La Commission, soutenue notamment par la République française et le BEUC, fait valoir que la demande en annulation de la liste recensant les allégations en suspens est irrecevable. En effet, selon elle, cette liste n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 263 TFUE, car il ne s'agit que d'un acte intermédiaire ne comportant aucun contenu réglementaire ou décisionnel et qui n'est dès lors pas susceptible de modifier la situation juridique des requérantes. Par ailleurs, la Commission affirme que, eu égard à la requête, il n'est pas possible d'identifier les griefs soulevés par les requérantes au soutien de leur demande quant au fond.

200 Les requérantes contestent la fin de non-recevoir soulevée par la Commission. Elles considèrent, en substance, que la liste des allégations en suspens constitue un acte attaquant étant donné que, parmi d'autres effets juridiques, elle soumet les allégations en suspens aux mesures transitoires prévues à l'article 28 du règlement n° 1924/2006. Quant au fond, les requérantes allèguent que la liste des allégations en suspens est illégale et devrait être annulée « étant donné que [sa] création [...] est dépourvue de base légale et viole les principes de sécurité juridique, de bonne administration et de non-discrimination », ainsi que « pour les mêmes moyens que ceux identifiés sous le chapitre V de la [...] requête ».

201 Selon une jurisprudence constante, constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, au sens de l'article 263 TFUE, les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des requérantes, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celles-ci (arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec, EU:C:1981:264, point 9 ; du 31 mars 1998, France e.a./Commission, C-68/94 et C-30/95, Rec, EU:C:1998:148, point 62, et du 4 mars 1999, Assicurazioni Generali et Unicredito/Commission, T-87/96, Rec, EU:T:1999:37, point 37). Pour déterminer si un acte ou une décision produit de tels effets, il y a lieu de s'attacher à sa substance (ordonnance du 13 juin 1991, Sunzest/Commission, C-50/90, Rec, EU:C:1991:253, point 12, et arrêt France e.a./Commission, précité, EU:C:1998:148, point 63).

202 Par ailleurs, selon une jurisprudence également constante, lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, seules constituent des actes attaquant, en principe, les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de la procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (arrêt du 18 décembre 1992, Cimenteries CBR e.a./Commission, T-10/92 à T-12/92 et T-15/92, Rec, EU:T:1992:123, point 28).

- 203 En l'espèce, il y a lieu de considérer que la liste des allégations en suspens ne constitue pas un acte attaquant. En effet, l'adoption d'une liste dont le seul objet consiste à recenser les allégations de santé qui se trouvent encore en cours d'évaluation et sur lesquelles la Commission ne s'est pas définitivement prononcée ne constitue qu'une mesure intermédiaire dont l'objectif est de préparer l'inclusion ou, à l'inverse, la non-inclusion de chacune de ces allégations dans la liste des allégations autorisées, qui demeure, quant à elle, la décision finale.
- 204 Par ailleurs, alors que, comme le soulignent les requérantes, la Commission a indiqué que les allégations en suspens restaient soumises aux mesures transitoires prévues à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006, force est de constater que cette indication est dépourvue de tout élément décisionnel et se borne à rappeler les conséquences qui découlent dudit règlement lui-même pour les allégations qui sont en cours d'évaluation.
- 205 Il s'ensuit que la demande en annulation de la liste des allégations en suspens doit être rejetée comme étant irrecevable.
- 206 À titre surabondant, même à supposer que la liste des allégations en suspens puisse être considérée comme un acte attaquant, au sens exposé par les requérantes, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un recours en annulation n'est recevable que dans la mesure où la partie requérante a un intérêt à voir annuler l'acte attaqué. L'intérêt à agir d'une partie requérante suppose que l'annulation de l'acte attaqué soit susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques, que le recours soit ainsi apte, par son résultat, à procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté et que celle-ci justifie d'un intérêt né et actuel à l'annulation dudit acte (voir arrêt du 19 juin 2009, *Socratec/Commission*, T-269/03, EU:T:2009:211, point 36 et jurisprudence citée).
- 207 Selon la jurisprudence, c'est à la partie requérante qu'il appartient d'apporter la preuve de son intérêt à agir. Si l'intérêt dont se prévaut une partie requérante concerne une situation juridique future, elle doit établir que l'atteinte à cette situation se révèle, d'ores et déjà, certaine. Dès lors, une partie requérante ne saurait invoquer des situations futures et incertaines pour justifier son intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué (voir arrêt *Hagenmeyer et Hahn/Commission*, point 71 *supra*, EU:T:2014:234, point 39 et jurisprudence citée).
- 208 En l'espèce, le Tribunal observe que, ainsi qu'il est indiqué aux considérants 10 et 11 du règlement n° 432/2012, les allégations qui demeurent en suspens continuent à bénéficier du régime juridique qui leur était applicable préalablement à l'adoption du règlement n° 432/2012. Par conséquent, les entreprises concernées par ces allégations peuvent continuer à utiliser celles-ci dans le cadre de leurs activités de commercialisation de denrées alimentaires conformément à l'article 28, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1924/2006. Dans ces circonstances, aucun bénéfice ne saurait être tiré de l'annulation de la liste d'allégations en suspens. Par ailleurs, il y a lieu de relever que, interrogées à ce sujet par le Tribunal lors de l'audience, les requérantes n'ont pas réussi à justifier d'un tel bénéfice.
- 209 En tout état de cause, il convient également de rappeler que, selon une jurisprudence constante, en vertu de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, pour qu'une demande en annulation soit recevable, la requête doit contenir un exposé sommaire des moyens invoqués, ces éléments devant être suffisamment clairs et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans autres informations. La requête doit, de ce fait, expliciter en quoi consiste le moyen sur lequel le recours est fondé, de sorte que sa seule énonciation abstraite ne répond pas aux exigences du règlement de procédure (voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 2012, *Nynäs Petroleum et Nynas Belgium/Commission*, T-347/06, Rec, EU:T:2012:480, point 107).
- 210 En l'espèce, il y a lieu de considérer que l'argumentation invoquée à l'appui de leur demande en annulation, qui se borne, d'une part, à affirmer que la liste des allégations en suspens est illégale et devrait être annulée étant donné que son établissement est dépourvu de base légale et viole les

principes de sécurité juridique, de bonne administration et de non-discrimination et, d'autre part, à effectuer un renvoi aux moyens exposés dans le cadre du chapitre V de la requête, est manifestement insuffisante aux fins de permettre d'identifier de manière précise les griefs que les requérantes soulèvent à l'égard de la Commission en tant qu'auteur de ladite liste.

- 211 Par conséquent, les conclusions des requérantes sollicitant l'annulation de la liste des allégations en suspens doivent être déclarées irrecevables.
- 212 Eu égard aux considérations qui précèdent, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

### **Sur les dépens**

- 213 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux de la Commission.
- 214 Conformément à l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens, le Tribunal pouvant par ailleurs ordonner qu'une partie intervenante supporte ses propres dépens. En l'espèce, la République française, le Conseil, le Parlement, le BEUC, FederSalus, Medestea biotech et Naturando supporteront leurs dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur-& gezondheidsProducten Nederland et New Care Supplements BV sont condamnées à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux de la Commission européenne.**
- 3) **La République française, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), FederSalus, Medestea biotech SpA et Naturando Srl supporteront leurs propres dépens.**

Kancheva

Wetter

Bieliūnas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juin 2015.

Signatures