



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. ANDREA BIONDI

présentées le 18 décembre 2025¹

Affaire C-626/24

PRAGON s.r.o.

contre

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze

[demande de décision préjudicielle formée par le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque)]

« Renvoi préjudiciel – Libre circulation des marchandises – Interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent – Articles 34 et 36 TFUE –

Harmonisation exhaustive – Contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires – Règlement (UE) 2017/625 – Article 9, paragraphe 7 – Réglementation nationale prévoyant une obligation de notification préalable d'importation de compléments alimentaires d'autres États membres »

1. Le marché des compléments alimentaires est en plein essor. En Europe, il représentait 26,6 milliards de dollars en 2024 et les projections pour les dix années qui viennent vont dans le sens d'une constante augmentation². Non soumis à prescription médicale, les compléments alimentaires ont envahi le quotidien des citoyens de l'Union européenne. Et c'est justement parce qu'ils sont si faciles d'accès et réputés sans danger que leur surveillance étroite a dû être organisée. Si le législateur de l'Union a défini le cadre normatif, il s'est largement reposé sur les instances nationales pour en assurer la mise en œuvre.

2. La présente affaire porte sur une réglementation tchèque qui impose à l'opérateur destinataire de compléments alimentaires en provenance d'un autre État membre une obligation générale de notification préalable aux autorités compétentes. Cette notification doit être effectuée au moins 24 heures avant l'arrivée des produits au lieu de destination et doit contenir les données nécessaires à l'analyse des risques et à la planification des contrôles officiels desdits compléments. De cette manière, les autorités tchèques pensent assurer l'innocuité des compléments présents sur le territoire, mais une telle obligation n'est pas sans soulever quelques doutes quant à sa conformité avec le droit de l'Union.

¹ Langue originale : le français.

² Voir <https://www.towardsfnb.com/insights/europe-dietary-supplements-market>.

I. Le litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

3. PRAGON s.r.o. est une société tchèque qui importe des compléments alimentaires et les commercialise dans des magasins physiques ainsi qu'en ligne.

4. Le 7 juin 2021, la Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze (Autorité nationale de contrôle agroalimentaire, inspection de Prague, République tchèque) a procédé à un contrôle afin de vérifier le respect des obligations prévues par la vyhláška č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (arrêté n° 172/2015 relatif à l'obligation d'information du destinataire de denrées alimentaires au lieu de destination, ci-après l'« arrêté n° 172/2015 »)³. Cet arrêté met en œuvre le zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (loi n° 110/1997 sur les denrées alimentaires et les produits du tabac, ci-après la « loi sur les denrées alimentaires »)⁴.

5. Il résulte du cadre juridique national⁵ que toute arrivée, sur le territoire de la République tchèque, des denrées alimentaires visées par l'arrêté n° 172/2015⁶ en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers doit faire l'objet d'une notification préalable via le système d'information de l'Autorité nationale de contrôle agroalimentaire au moins 24 heures avant l'arrivée des denrées au lieu de destination⁷. Chaque destinataire de denrées visées par l'arrêté est tenu de fournir les informations suivantes : le type de denrées alimentaires, la quantité, l'origine, le destinataire ainsi que la date d'arrivée au lieu de destination⁸. Les compléments alimentaires font partie des denrées alimentaires visées par l'arrêté n° 172/2015⁹.

6. PRAGON a introduit un recours devant le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque) afin de contester le contrôle opéré le 7 juin 2021. Le 6 octobre 2022, la cour municipale de Prague a rejeté le recours. PRAGON s'est alors pourvue en cassation devant le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque), qui, par arrêt du 10 mai 2023, a annulé le jugement de la cour municipale de Prague et renvoyé l'affaire devant cette dernière afin qu'elle examine, en particulier, la compatibilité de l'arrêté n° 172/2015 avec le

³ Il ressort du dossier dont dispose la Cour qu'il s'agit de l'arrêté n° 172/2015 dans sa version en vigueur jusqu'au 31 août 2024, c'est-à-dire tel que modifié par l'arrêté n° 141/2017.

⁴ L'article 3d, paragraphe 3, de la loi sur les denrées alimentaires prévoit que « [l']exploitant du secteur alimentaire qui, au lieu de destination, reçoit des denrées alimentaires définies par la réglementation d'application en provenance d'un autre État membre de l'Union ou d'un pays tiers, est tenu d'informer l'autorité de contrôle compétente en application de l'article 16, paragraphe 4 ou 5, de leur arrivée conformément à la réglementation d'application qui, sur la base de l'analyse des risques prévue à l'article 3 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, [du 28 janvier 2002, établissant les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité et des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO 2002, L 31, p. 1)] détermine le type de denrée alimentaire, la date, l'étendue et les modalités de la notification, dans la mesure nécessaire à l'organisation des contrôles officiels ».

⁵ L'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'arrêté n° 172/2015 énonce qu'il « régit l'étendue des obligations d'information de l'exploitant du secteur alimentaire au lieu de destination [...], conformément à la législation de l'Union directement applicable ». L'article 1^{er}, paragraphe 3, de cet arrêté précise que ledit arrêté « ne s'applique que lorsque le lieu de destination est le lieu de première réception ».

⁶ L'arrêté n° 172/2015, dans sa version applicable au litige au principal, visait certaines espèces de fruits frais, certaines espèces de légumes frais, les pommes de terre, le pavot, les compléments alimentaires ainsi que les denrées alimentaires d'origine animale dans leur quasi-totalité.

⁷ Ainsi que cela résulte de l'article 2 de l'arrêté n° 172/2015.

⁸ Ainsi que cela résulte de l'article 2, paragraphe 1, de l'arrêté n° 172/2015.

⁹ L'article 1^{er}, paragraphe 2, de cet arrêté dresse la liste des denrées alimentaires soumises à une obligation de notification préalable à leur arrivée sur le territoire tchèque. Le point e) de cette liste vise, de manière spécifique, les compléments alimentaires.

Il résulte de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la loi sur les denrées alimentaires que ceux-ci sont définis comme « une denrée alimentaire visant à compléter le régime alimentaire normal qui est une source concentrée de vitamines et de minéraux ou d'autres substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique, contenues dans la denrée alimentaire seule ou en combinaison, destinée à la consommation directe en petites quantités mesurées ».

droit de l'Union. Le 12 octobre 2023, la cour municipale de Prague a jugé l'obligation de notification préalable conforme à l'article 9, paragraphe 7, du règlement (UE) 2017/625¹⁰ et a, par conséquent, de nouveau rejeté le recours de PRAGON.

7. Cette dernière a donc formé un second pourvoi devant la juridiction de renvoi devant laquelle elle soutient, en substance, que l'obligation de notification prévue par l'arrêté n° 172/2015 implique que les marchandises ne peuvent être livrées en République tchèque que 24 heures au moins après leur commande et qu'il s'agirait là d'une barrière non tarifaire violant le droit de l'Union. En outre, PRAGON soutient que les denrées situées en dehors du territoire tchèque font l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport à celui qui est réservé aux marchandises qui se situent déjà sur ce territoire et qui ne sont pas soumises à une obligation de notification préalable et peuvent donc être commercialisées immédiatement. PRAGON soutient que l'arrêté n° 172/2015 viole de manière manifeste la libre circulation des marchandises.

8. Pour sa part, la juridiction de renvoi se demande si l'obligation de notifier 24 heures à l'avance à l'autorité de contrôle toute arrivée en provenance d'un autre État membre des denrées alimentaires visées par l'arrêté n° 172/2015 est compatible avec le droit de l'Union alors qu'une livraison nationale de denrées de la même catégorie de risque ne relève pas d'une telle obligation. Il découle, en outre, de cette obligation de notification un processus plus complexe de livraison qui serait également plus coûteux, ce qui pourrait dissuader les exploitants du secteur de commercialiser les denrées concernées sur le territoire tchèque. L'arrêté n° 172/2015 pourrait donc constituer une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 36 TFUE. Une telle mesure serait toutefois susceptible d'être justifiée dans les conditions prévues par le droit de l'Union. L'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/265 exigerait aussi un certain rapport de proportionnalité. Or, le caractère systématique de l'obligation de notification fait douter la juridiction de renvoi de son caractère proportionné.

9. Les interrogations de la juridiction de renvoi portent également sur l'étendue de l'obligation d'information. Elle se demande si une situation dans laquelle l'information est exigée au moment de l'arrivée des marchandises et ciblée sur les risques actuels ne serait pas plus adaptée et conforme aux prescriptions du droit de l'Union.

10. Enfin, si la juridiction de renvoi doute que l'obligation systématique d'information préalable prévue par l'arrêté n° 172/2015 soit proportionnée à la réalisation de l'objectif poursuivi, elle admet que ces doutes sont encore plus prononcés en ce qui concerne la catégorie particulière des denrées alimentaires constituée des compléments alimentaires dont la nature serait sensiblement différente par rapport aux autres denrées visées par cet arrêté. La juridiction de renvoi remarque

¹⁰ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels) (JO 2017, L 95, p. 1). Au moment de la survenance du contrôle en cause au principal, le règlement 2017/625 avait été modifié par le règlement délégué (UE) 2019/478 de la Commission du 14 janvier 2019 modifiant le [règlement 2017/625] en ce qui concerne les catégories d'envois devant être soumis à des contrôles officiels aux postes de contrôle frontaliers (JO 2019, L 82, p. 4) ainsi que par le règlement délégué (UE) 2019/2127 de la Commission du 10 octobre 2019 modifiant le [règlement 2017/625] en ce qui concerne la date d'application de certaines dispositions des directives 91/496/CEE, 97/78/CE et 2000/29/CE du Conseil (JO 2019, L 321, p. 111). L'article 9, paragraphe 7, du règlement n° 2017/625 énonce que « [d]ans la mesure strictement nécessaire à l'organisation des contrôles officiels, les États membres de destination peuvent exiger que les opérateurs recevant des animaux ou des biens en provenance d'un autre État membre signalent l'arrivée de ces animaux ou biens ».

que l'arrêté n° 172/2015 a été modifié en 2024¹¹. La liste des denrées soumises à l'obligation de notification préalable a été réduite à 5 denrées parmi lesquelles figurent toujours les compléments alimentaires en raison du risque de présence éventuelle d'anabolisants, de produits pharmaceutiques, d'hormones et d'autres contaminants dangereux tels que les métaux lourds ou les hydrocarbures aromatiques¹². La juridiction de renvoi se demande, toutefois, si cela est suffisant pour justifier leur présence sur la liste des denrées auxquelles l'obligation de notification et d'information s'applique.

11. C'est dans ces conditions que le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque) a décidé de surseoir à statuer et, par décision parvenue au greffe de la Cour le 24 septembre 2024, d'adresser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 34 TFUE, compte tenu de l'article 36 TFUE et de l'article 9, paragraphe 7, du [règlement 2017/625], s'oppose-t-il à une réglementation d'un État membre qui impose au destinataire de compléments alimentaires en provenance d'un autre État membre une obligation générale de notifier au moins 24 heures à l'avance leur arrivée au lieu de destination et de fournir les données nécessaires à l'analyse des risques et à la planification des contrôles officiels ? »

12. Des observations écrites ont été déposées par PRAGON, le gouvernement tchèque et la Commission européenne, qui ont également été entendus en leurs plaidoiries lors de l'audience qui s'est tenue devant la Cour le 18 septembre 2025.

II. Analyse

13. Il résulte de la réglementation tchèque que les opérateurs économiques sont tenus, lorsqu'ils importent sur le territoire tchèque un certain nombre de denrées alimentaires, dont les compléments alimentaires font partie, d'informer l'Autorité nationale de contrôle agroalimentaire au moins 24 heures avant l'arrivée desdites denrées au lieu de destination de l'imminence de cette arrivée¹³. Le destinataire de denrées en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers doit préciser à cette autorité le type de denrées concernées ; la quantité livrée ; l'État membre ou le pays tiers d'origine ainsi que le nom et l'adresse de l'expéditeur ; le nom, l'adresse et le numéro d'identification du destinataire des denrées importées et, enfin, la date d'arrivée au lieu de destination. Ces informations sont à fournir au moyen d'un formulaire à remplir en ligne¹⁴.

14. PRAGON, en tant que société importatrice de compléments alimentaires, est donc soumise à l'obligation de notifier systématiquement toute arrivée de compléments alimentaires en provenance d'autres États membres. Elle a indiqué dans ses écritures, sans être contredite par le gouvernement tchèque, avoir procédé à 142 notifications depuis le 21 septembre 2016.

15. Par son unique question, la juridiction de renvoi, saisie pour la seconde fois dans le cadre du même litige national, interroge la Cour sur la compatibilité de la réglementation tchèque, telle que je viens de la décrire, avec le droit de l'Union. Dès lors que cette juridiction vise, dans cette

¹¹ Par l'arrêté n° 235/2024.

¹² Tel que cela découlerait de l'exposé des motifs de l'arrêté n° 235/2024 entré en vigueur le 1^{er} septembre 2024.

¹³ Il ressort du dossier à la disposition de la Cour que la réglementation tchèque prévoyait à l'origine une obligation de notification dans un délai de 48 heures avant l'arrivée sur le territoire : voir point 5 de la demande de décision préjudicielle ainsi que point 46 des observations écrites du gouvernement tchèque.

¹⁴ Voir point 5 de la demande de décision préjudicielle.

question, tant les dispositions de droit primaire que le règlement 2017/625, il est nécessaire de définir le cadre d'analyse afin de déterminer la norme de droit de l'Union à l'aune de laquelle la réglementation tchèque devra être examinée.

A. Détermination du cadre d'analyse

16. À titre liminaire, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante, lorsqu'un domaine a fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau de l'Union, toute mesure nationale y relative doit être appréciée au regard des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire¹⁵.

17. De concert avec le gouvernement tchèque et la Commission, je suis d'avis que les dispositions de droit primaire invoquées – à savoir les articles 34 et 36 TFUE – ne constituent pas le cadre d'analyse pour répondre à la question préjudicielle adressée à la Cour.

18. En effet, s'agissant de contrôles officiels visant à garantir le respect de la législation alimentaire de l'Union¹⁶, il s'agit d'un domaine qui a fait l'objet d'une harmonisation par le règlement 2017/625.

19. Le considérant 3 de ce règlement rappelle que « [l]a législation de l'Union prévoit un socle de règles harmonisées visant à garantir que les denrées alimentaires [...] sont sûr[es] et sain[es] et que les activités susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité de la chaîne agroalimentaire [...] sont exercées dans le respect de certaines exigences ». Plus loin, le législateur de l'Union rappelle que « [l]a responsabilité de faire respecter la législation de l'Union sur la chaîne agroalimentaire incombe aux États membres, dont les autorités compétentes contrôlent et vérifient, en organisant des contrôles officiels, que les exigences applicables de l'Union sont effectivement respectées et appliquées »¹⁷.

20. En outre, il ressort du considérant 16 du règlement 2017/625 que ce dernier abroge et remplace le règlement (CE) n° 882/2004¹⁸, lequel avait « établi un cadre législatif unique pour l'organisation des contrôles officiels » et « fourni un cadre juridique consolidé à l'appui d'une approche intégrée de la réalisation des contrôles officiels tout au long de la chaîne agroalimentaire ». Le règlement 2017/625 entend « rationaliser et simplifier le cadre législatif général [en intégrant] les règles s'appliquant aux contrôles officiels dans des domaines spécifiques dans un cadre législatif unique régissant les contrôles »¹⁹.

¹⁵ Voir arrêts du 14 décembre 2004, Commission/Allemagne (C-463/01, EU:C:2004:797, point 36 et jurisprudence citée) ; du 11 juillet 2019, Commission/Grèce (Tsipouro) (C-91/18, EU:C:2019:600, point 44 et jurisprudence citée) ; du 19 janvier 2023, CIHEF e.a. (C-147/21, EU:C:2023:31, point 26), et du 20 mars 2025, Anib e.a. (C-728/22 à C-730/22, EU:C:2025:200, point 65 et jurisprudence citée).

¹⁶ Telle que définie à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002. Voir également, article 3, paragraphe 1, du règlement 2017/625.

¹⁷ Considérant 15 du règlement 2017/625.

¹⁸ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO 2004, L 165, p. 1).

¹⁹ Considérant 19 du règlement 2017/625.

21. Il ressort donc de la volonté explicite du législateur de l'Union que celui-ci a souhaité « établir un cadre de l'Union harmonisé pour l'organisation des contrôles officiels [...] tout au long de la chaîne agroalimentaire »²⁰ et « garantir une approche harmonisée des contrôles officiels et des autres activités officielles effectués en vue d'assurer le respect de la législation de l'Union sur la chaîne agroalimentaire »²¹.

22. Le règlement 2017/625 établit, conformément à son article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), des règles concernant la réalisation des contrôles officiels et s'applique « aux contrôles officiels effectués pour vérifier le respect des règles [...] aux fins de l'application de la législation de l'Union, dans les domaines [...] des denrées alimentaires et de leur sécurité »²².

23. L'article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement 2017/625 définit les contrôles officiels comme « les activités effectuées par les autorités compétentes [...] pour vérifier [...] que les opérateurs respectent le présent règlement et les règles visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2 ».

24. L'article 3 du règlement 2017/625 renvoie à l'article 2 du règlement n° 178/2002 pour la définition des denrées alimentaires, qu'il faut donc entendre comme « toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain ».

25. L'appartenance des compléments alimentaires à la catégorie des denrées alimentaires est, pour sa part, déterminée par la directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les compléments alimentaires²³ dont il découle que ces derniers sont des « denrées alimentaires dont le but est de compléter le régime alimentaire normal et qui constituent une source concentrée de nutriments ou d'autres substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique seuls ou combinés, commercialisés sous forme de doses, à savoir les formes de présentation telles que les gélules, les pastilles, les comprimés, les pilules et autres formes similaires, ainsi que les sachets de poudre, les ampoules de liquide, les flacons munis d'un compte-gouttes et les autres formes analogues de préparations liquides ou en poudre destinées à être prises en unités mesurées de faible quantité »²⁴.

26. Il résulte des considérations qui précèdent que le droit de l'Union et, en particulier, le règlement 2017/625 ont procédé à une harmonisation exhaustive des règles applicables aux contrôles officiels des denrées alimentaires, parmi lesquelles se trouvent les compléments alimentaires.

27. L'exigence de notification préalable à l'arrivée des compléments alimentaires en provenance d'un État membre de l'Union sur le territoire tchèque constitue une des modalités des contrôles officiels au sens du règlement 2017/625 et a été adoptée, comme l'a rappelé le gouvernement tchèque, aux fins de l'analyse des risques au titre du règlement n° 178/2002.

28. Dès lors qu'elle relève du domaine régi par les dispositions d'harmonisation du règlement 2017/625, l'exigence de notification préalable doit être appréciée au regard des dispositions de ce dernier et, en particulier, de son article 9, paragraphe 7.

²⁰ Considérant 20 du règlement 2017/625. L'idée d'un cadre législatif unique est réitérée au considérant 43 de ce règlement.

²¹ Considérant 99 du règlement 2017/625.

²² Article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), du règlement 2017/625.

²³ JO 2002, L 183, p. 51.

²⁴ Article 2, sous a), de la directive 2002/46.

B. Sur le sens et la portée de l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625

29. Aux fins de l'interprétation d'une disposition de droit de l'Union, la démarche analytique impose traditionnellement de commencer par l'examen du libellé²⁵. Je rappelle que l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 prévoit que, « [d]ans la mesure strictement nécessaire à l'organisation des contrôles officiels », les États membres peuvent exiger des opérateurs qu'ils signalent l'arrivée sur leur territoire de biens en provenance d'un autre État membre. Il peut être déduit de la lecture de cette disposition que le règlement 2017/625 repose sur le principe selon lequel une telle arrivée ne donne pas lieu à une information préalable des autorités compétentes et que ce n'est que de manière exceptionnelle que les États membres peuvent le prévoir. Les États membres qui souhaitent faire usage de cette faculté sont tenus de fonder leur pratique sur des exigences tirées de l'organisation des contrôles officiels, et c'est seulement dans la mesure strictement nécessaire à cette organisation que le signalement préalable de l'arrivée des denrées alimentaires pourra être admis. En tant que mesure dérogatoire à la libre circulation des denrées alimentaires sur le territoire de l'Union, l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 doit être interprété strictement.

30. Il résulte, par ailleurs, du contexte normatif entourant l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 que ce dernier relève de l'article dédié aux règles générales applicables aux contrôles officiels. Les autorités compétentes doivent effectuer des contrôles officiels de tous les opérateurs – auxquels revient la responsabilité première de la sécurité des denrées alimentaires²⁶ et qui sont tenus de coopérer pour la réalisation des contrôles officiels²⁷ – régulièrement, en fonction des risques²⁸ et à une fréquence adéquate en tenant compte des risques identifiés, de toute information indiquant la possibilité que le consommateur puisse être induit en erreur, des antécédents des opérateurs, de la fiabilité et des résultats des autocontrôles effectués par les opérateurs ou de toute information laissant à penser qu'un manquement à la législation alimentaire de l'Union pourrait avoir été commis²⁹.

31. Les contrôles doivent être effectués à « tous les stades de la production, de la transformation, de la distribution et de l'utilisation » des biens³⁰ et adaptés selon les situations et, en particulier, selon si les denrées se trouvent déjà sur le territoire de l'Union ou y entrent³¹.

32. L'interprétation de l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 doit, en outre, être utilement complétée par la lecture du considérant 37 de ce règlement qui fait référence à la présence de « circonstances exceptionnelles » pour envisager la possibilité que les États membres

²⁵ Parmi une jurisprudence abondante, voir arrêt du 4 septembre 2025, Kwizda Pharma II (C-451/24, EU:C:2025:663, point 55 et jurisprudence citée).

²⁶ Voir considérant 30 et article 17, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002. Voir également, à propos de la réglementation de l'Union relative à l'hygiène des denrées alimentaires, arrêt du 6 octobre 2011, Albrecht e.a. (C-382/10, EU:C:2011:639, point 20).

²⁷ Voir article 15 du règlement 2017/625.

²⁸ Le risque est défini comme « une fonction de la probabilité d'un effet néfaste sur la santé humaine ou animale ou celle des végétaux, le bien-être des animaux ou l'environnement et de la gravité de cet effet, du fait de l'existence d'un danger » (article 3, point 24, du règlement 2017/625). L'analyse des risques se définit, pour sa part, comme « un processus comportant trois volets interconnectés : l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques » (article 3, point 10, du règlement n° 178/2002).

²⁹ Voir respectivement article 9, paragraphe 1, sous a) à e), du règlement 2017/625.

³⁰ Article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement 2017/625.

³¹ Voir article 9, paragraphe 6, du règlement 2017/625.

exigent une information préalable de l'arrivée de biens en provenance d'autres États membres. Cela contraste nettement avec la notification préalable obligatoire et systématique par ailleurs prévue par ledit règlement pour certaines catégories de denrées entrant dans l'Union³².

33. En outre, le considérant 34 du règlement 2017/625 invite les autorités compétentes à « organiser et effectuer les activités de contrôle officiel en tenant compte des intérêts des opérateurs et en limitant cette charge à ce qui est nécessaire à la réalisation efficace et effective de ces contrôles ».

34. Le litige au principal concernant les compléments alimentaires, le contexte normatif entourant l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 doit être élargi à la directive 2002/46 dont il résulte, d'une part, que les États membres veillent à ce que les compléments alimentaires ne puissent être commercialisés dans l'Union que s'ils sont conformes aux règles prévues par cette directive³³ et, d'autre part, que les États membres peuvent exiger que le fabricant ou le responsable de la mise sur le marché sur leur territoire informe l'autorité compétente de cette commercialisation par la transmission du modèle de l'étiquetage utilisé pour le produit concerné³⁴. Je relève, à cet égard, qu'une denrée alimentaire qui est conforme aux prescriptions sectorielles de l'Union doit être considérée comme sûre³⁵, ce qui n'empêche pas les autorités compétentes de pouvoir prendre des mesures appropriées pour imposer des restrictions à sa mise sur le marché ou pour exiger le retrait uniquement « s'il existe des raisons de soupçonner que, malgré cette conformité, cette denrée alimentaire est dangereuse »³⁶.

35. En ce qui concerne l'interprétation téléologique, le règlement 2017/625 régit les contrôles officiels qui sont essentiels pour garantir la conformité des denrées alimentaires avec la législation applicable au sein de l'Union et, en particulier, avec les règles établies pour protéger la santé humaine³⁷. Ce règlement poursuit l'action du règlement n° 882/2004 qu'il remplace et qui avait « considérablement amélioré l'efficacité des contrôles officiels, le respect de la législation de l'Union sur la chaîne agroalimentaire [et] le niveau de protection contre les risques pour la santé humaine et animale et celle des végétaux [...] »³⁸.

36. Il doit également être tenu compte du fait que le règlement 2017/625 a été adopté sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, de l'article 114 et de l'article 168, paragraphe 4, sous b), TFUE. En édictant l'article 9, paragraphe 7, de ce règlement, le législateur de l'Union a entendu rechercher un équilibre spécifique entre la libre circulation des denrées alimentaires et un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement³⁹. Le législateur de l'Union a également veillé à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs et à maintenir la confiance de ces derniers⁴⁰.

³² Voir considérant 53, article 47, paragraphe 1, et article 56, paragraphe 3, sous a), et paragraphe 4, du règlement 2017/625. La Commission a adopté le règlement délégué (UE) 2024/2104 de la Commission, du 27 juin 2024, complétant le [règlement 2017/625] en ce qui concerne les cas et les conditions dans lesquels les autorités compétentes peuvent demander aux opérateurs de notifier l'arrivée de certains biens entrant dans l'Union (JO L, 2024/2104).

³³ Voir article 3 de la directive 2002/46.

³⁴ Voir article 10 de la directive 2002/46.

³⁵ Voir article 14, paragraphe 7, du règlement n° 178/2002.

³⁶ Article 14, paragraphe 8, du règlement n° 178/2002.

³⁷ Voir considérant 53 du règlement 2017/625 à propos des contrôles à l'entrée dans l'Union.

³⁸ Considérant 16 du règlement 2017/625.

³⁹ Voir, par analogie, arrêt du 19 janvier 2023, CIHEF e.a. (C-147/21, EU:C:2023:31, point 64).

⁴⁰ Voir considérants 2 et 3, article 1^{er}, paragraphe 2, sous a) et article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2017/625.

37. Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 concrétise, en droit dérivé, un paradigme constitutionnel économique de l'Union. À ce titre, il doit être interprété en tenant compte des éléments fondamentaux suivants : la recherche d'un niveau élevé de protection de la santé humaine dans le contexte d'un marché intérieur qui fonctionne ; une exigence de contrôles efficaces tout en préservant les opérateurs d'une charge administrative excessive et, enfin, un régime juridique différencié pour les biens déjà présents sur le territoire de l'Union et déjà soumis à des normes sectorielles.

38. C'est en gardant à l'esprit ces éléments fondamentaux qu'il faut maintenant examiner la réglementation en cause au principal⁴¹.

C. Sur la compatibilité de la réglementation nationale en cause au principal avec l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625

39. Selon le gouvernement tchèque, les autorités nationales auraient besoin de la notification préalable et des informations qui l'accompagnent afin d'assurer l'efficacité des contrôles portant sur le respect des exigences de la législation alimentaire et, en particulier, de la sécurité des denrées alimentaires. Il serait essentiel de pouvoir organiser les contrôles directement dès le premier maillon de la chaîne de distribution sur le territoire de l'État membre concerné, les autorités compétentes ne disposant pas d'information préalable sur ces denrées.

40. D'emblée, je souligne que, certes, un système de notification préalable systématique permettrait la parfaite information des autorités nationales en charge de l'organisation des contrôles officiels. Toutefois, un tel système ne tiendrait pas compte, dans un tel cas, de l'autre objectif poursuivi par le législateur de l'Union tenant au fonctionnement du marché intérieur.

41. En outre, l'arrêté n° 172/2015 ne tient pas compte de l'origine des denrées et soumet les opérateurs à une même obligation de notification préalable, qu'il s'agisse de denrées en provenance d'un État membre de l'Union ou de denrées en provenance de pays tiers⁴². Cette absence de distinction selon l'origine des denrées n'est pas conforme au règlement 2017/625⁴³.

42. Par ailleurs, la réglementation nationale en cause au principal apparaît insuffisamment ciblée, tant en ce qui concerne les denrées qu'elle vise que les dangers allégués et la période pendant laquelle la notification préalable est exigée.

43. En effet, d'une part, la soumission de tous les compléments alimentaires à cette exigence n'apparaît pas « strictement nécessaire » dès lors qu'il doit être possible de distinguer, au sein de ces compléments, ceux qui nécessitent davantage de surveillance, et donc de contrôles. La directive 2002/46 prévoit, par exemple, que « les États membres peuvent, conformément aux

⁴¹ Comme indiqué par la juridiction de renvoi, la Commission semble avoir déjà mis en cause la conformité de cette réglementation avec le droit de l'Union en adressant, le 24 janvier 2019, à la République tchèque une mise en demeure. À la date des présentes conclusions, la procédure (qui, selon les dires de la Commission lors de l'audience, est, pour le moment, « gelée ») se trouve toujours dans sa phase précontentieuse et le dernier acte formel de cette procédure remonte au mois de novembre 2021.

⁴² Il peut être déduit de l'intervention de la Commission pour adopter le règlement délégué 2024/2104 que même les denrées en provenance de pays tiers pour lesquelles le règlement 2017/625 ne prévoit pas une obligation de notification de l'arrivée sur le territoire de l'Union ne peuvent être soumises à une telle obligation que dans les conditions prévues par ce règlement délégué.

⁴³ Voir point 37 des présentes conclusions.

règles du traité, continuer à appliquer les restrictions ou interdictions nationales existantes en matière de commerce des compléments alimentaires contenant des vitamines ou des minéraux non mentionnés à l'annexe I ou sous des formes non mentionnées à l'annexe II »⁴⁴.

44. Je remarque encore qu'il ne ressort pas du dossier que la République tchèque a fait usage de la possibilité offerte par la directive 2002/46 d'exiger la transmission du modèle d'étiquetage afin de faciliter les contrôles⁴⁵, qui pourrait déjà constituer une source primaire d'informations pour les autorités. Compte tenu de cette possibilité offerte par le droit de l'Union, le gouvernement tchèque n'est pas parvenu à établir en quoi la soumission de tous les compléments alimentaires à l'obligation de notification préalable à leur arrivée sur le territoire s'avèrerait strictement nécessaire à la réalisation des contrôles officiels⁴⁶.

45. D'autre part, en ce qui concerne les risques allégués, je relève également que le gouvernement tchèque se fonde sur des allégations excessivement générales selon lesquelles les compléments alimentaires contiendraient souvent des doses de produits très concentrés et la présence d'anaboliques, de médicaments, d'hormones et d'autres produits interdits ou d'autres formes interdites de minéraux, de métaux, de contaminants ou d'hydrocarbures aromatiques.

46. Enfin, une obligation systématique de notification préalable visant, de manière permanente, toute une catégorie de denrées alimentaires n'apparaît pas conforme à l'esprit qui a présidé à l'adoption de l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 dès lors qu'elle est l'exact opposé d'une mesure qui serait « strictement nécessaire » à l'organisation des contrôles officiels et alors qu'aucune réévaluation de la situation, selon un calendrier fixe et régulier, n'est prévue.

47. Outre son caractère insuffisamment ciblé, il est également difficile d'être convaincu du caractère strictement nécessaire de cette obligation à la lecture du tableau de statistiques fourni par PRAGON⁴⁷. Il résulte de ce tableau que, en 2015, 175 938 notifications ont été soumises aux autorités tchèques pour 3128 contrôles réalisés. En 2022, ces mêmes autorités ont reçu 280 202 notifications pour 767 contrôles effectués. Entre 2015 et 2022, le nombre de notifications a augmenté de 59% alors que, sur cette même période, les contrôles ont chuté de 75%⁴⁸. Le gouvernement tchèque a reconnu lors de l'audience qu'un contrôle n'est réalisé que dans 0,5% des importations notifiées, expliquant que le délai de 24 heures préalables permettait aux autorités d'analyser les risques et de déterminer si un contrôle est, ou non, nécessaire sur la base des informations accompagnant la notification. Le gouvernement tchèque me semble avoir ainsi admis implicitement la disproportion manifeste entre le nombre de notifications auxquelles les opérateurs ont dû se soumettre depuis des années par rapport au nombre de contrôles réellement effectués.

⁴⁴ Article 4, paragraphe 7, de la directive 2002/46.

⁴⁵ Voir point 34 des présentes conclusions.

⁴⁶ Je rappelle également qu'il résulte de l'article 11 de la directive 2002/46 que, sans préjudice de l'article 4, paragraphe 7, de cette directive, « les États membres ne peuvent interdire ou entraver le commerce des produits visés à l'article 1^{er} qui sont conformes à la présente directive ».

⁴⁷ Voir p. 13 des observations écrites de PRAGON.

⁴⁸ La dernière colonne de ce tableau indique le nombre de contrôles visant des importations en provenance d'autres États membres de l'Union. En 2022, 667 des 767 contrôles réalisés auraient concerné ces importations. Invité à réagir sur ce point lors de l'audience, le gouvernement tchèque a indiqué ne pas comprendre ce chiffre dès lors que les importations en provenance de pays tiers feraient l'objet de contrôles systématiques.

48. Par ailleurs, j'avoue que la dangerosité alléguée, telle que rappelée plus haut⁴⁹, ne me paraît pas tellement corroborée par le constat selon lequel seulement 0,5% des notifications a conduit les autorités tchèques à décider d'un contrôle⁵⁰.

49. Il faut donc conclure que la réglementation en cause au principal ne respecte pas le strict rapport de nécessité énoncé par l'article 9, paragraphe 7, du règlement 2017/625 dont il résulte sans ambiguïté que l'obligation de signaler les arrivées de denrées alimentaires ne peut être systématique et continue, mais doit reposer sur des circonstances particulières et temporaires, dans la seule mesure où cela est indispensable à la réalisation des contrôles officiels prévus par ce règlement⁵¹.

III. Conclusion

50. Pour l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question posée par le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque) :

L'article 9, paragraphe 7, du règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2017, concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels),

doit être interprété en ce sens que

il s'oppose à une réglementation qui prévoit une obligation, générale et continue, de notification préalable systématique de l'arrivée sur le territoire national de toute une catégorie de denrées alimentaires, telle que les compléments alimentaires, qui s'accompagne de l'obligation de fournir les informations réputées nécessaires à l'analyse des risques et à la planification des contrôles officiels.

⁴⁹ Voir point 45 des présentes conclusions.

⁵⁰ D'autant que, parmi ces 0,5% de notifications suivies d'un contrôle, une proportion probablement encore plus faible aura donné lieu à un constat de non-conformité.

⁵¹ Dans le même ordre d'idées, voir arrêt du 20 octobre 2005, Commission/Suède (C-111/03, EU:C:2005:619, point 59).