

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_264/2007

Arrêt du 7 janvier 2008
Ile Cour de droit public

Composition
M. et Mmes les Juges Merkli, Président,
Yersin et Aubry Girardin.
Greffière: Mme Mabillard.

Parties
X. _____ SA,
recourante,

contre

Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg, route des Cliniques 17,
1701 Fribourg,
intimée.

Objet
Interdiction de distribution d'une denrée alimentaire, additif de type arôme,

recours contre la décision du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 27 avril 2007.

Faits:

A.

Le Laboratoire cantonal du canton de Fribourg a été informé du fait que la société X. _____ SA distribuait en Suisse des "Pastilles sans sucre, avec édulcorants, aromatisées à la Propolis" (ci-après: les pastilles). Dans un rapport d'analyse du 3 novembre 2005, le chimiste cantonal du canton de Fribourg (ci-après: le chimiste cantonal) a averti l'intéressée que la propolis n'était pas décrite dans l'ordonnance fédérale du 1er mars 1995 sur les denrées alimentaires (ci-après: ODAI; RO 1995 1491) et que les pastilles ne pouvaient être commercialisées comme denrées alimentaires en l'état; par conséquent, la distribution des pastilles était interdite tant que le produit n'était pas au bénéfice d'une autorisation de l'Office fédéral de la santé publique (ci-après: l'Office fédéral) ou d'un enregistrement auprès de Swissmedic. Le 15 novembre 2005, le chimiste cantonal a rejeté l'opposition de X. _____ SA contre la décision précitée.

Par décision du 24 mai 2006, la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg (ci-après: la Direction cantonale) a rejeté le recours de l'intéressée et confirmé la décision sur opposition du 15 novembre 2005.

B.

Par arrêt du 27 avril 2007, le Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal administratif) a rejeté le recours de X. _____ SA contre la décision de la Direction cantonale du 24 mai 2006. Il a relevé en substance que la propolis ne pouvait être considérée comme un additif de type arôme à défaut de l'indication précise "arôme de propolis" ou "au goût de propolis" sur l'étiquette de l'emballage et qu'elle devait par conséquent être traitée comme une denrée alimentaire. Or il était établi et incontesté que la propolis n'était pas un ingrédient admis comme denrée alimentaire au sens l'ODAI. Dès lors, les pastilles ne pouvaient être distribuées en Suisse sans autorisation. En outre, le Tribunal administratif a constaté que la propolis n'était pas non plus mentionnée dans les annexes de l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur du 27 mars 2002 sur les additifs autorisés dans les denrées alimentaires (ci-après: aOAdd; RO 2002 1201). Avant de simplement modifier l'étiquette de l'emballage des pastilles, la recourante devait donc s'informer sur les exigences liées à leur commercialisation; la distribution des pastilles devait être interdite en l'état.

C.

X. _____ SA a porté sa cause devant le Tribunal fédéral. Elle demande la "révision" de l'arrêt du Tribunal administratif du 27 avril 2007, faisant valoir pour l'essentiel que des pastilles de propolis sont en vente libre dans toute l'Europe et qu'environ dix sortes de telles pastilles sont distribuées en

Suisse sans restriction.

Le Tribunal administratif conclut au rejet du recours. La Direction cantonale conclut également au rejet du recours, pour autant qu'il soit recevable. Invité à se déterminer, le Département fédéral de l'intérieur a indiqué partager les arguments et les conclusions développés dans l'arrêt attaqué.

Le 5 juin 2007, la recourante a fait parvenir à l'autorité de céans un courrier avec deux exemplaires de l'étiquette de son produit en annexe.

Considérant en droit:

1.

La recourante n'a pas indiqué par quelle voie de recours elle procède auprès du Tribunal fédéral. Toutefois, cette imprécision ne saurait lui nuire si son recours remplit les exigences légales de la voie de droit qui lui est ouverte (sur le choix erroné d'une voie de recours, cf. ATF 126 II 506 consid. 1b p. 509 et les arrêts cités). Il convient en l'espèce d'examiner si l'acte de recours remplit les conditions de recevabilité du recours en matière de droit public.

Déposé en temps utile contre une décision rendue dans une cause de droit public par une autorité cantonale de dernière instance, sans qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF ne soit réalisée, le présent recours, interjeté par la société qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, est en principe recevable comme recours en matière de droit public en vertu des art. 82 ss LTF et de la règle particulière de l'art. 54 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI; RS 817.0), renvoyant aux dispositions générales de la procédure fédérale.

2.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sauf s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). Aucun fait nouveau ni aucune preuve nouvelle ne peut être présenté, à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Partant, les pièces nouvelles produites par la recourante pour la première fois devant le Tribunal fédéral ne peuvent pas être prises en considération. De surcroît, les deux pièces annexées au courrier du 5 juin 2007 ont été déposées après l'échéance du délai de recours (art. 47 al. 1 et 100 al. 1 LTF).

3.

En vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, le mémoire de recours doit contenir les conclusions et les motifs à l'appui de celles-ci. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit (art. 42 al. 2 LTF; sur l'obligation de motiver, cf. Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 p. 4093). Pour satisfaire à cette obligation, le recourant doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi il estime que l'autorité précédente a méconnu le droit; il n'est pas indispensable qu'il indique expressément les dispositions légales - le numéro des articles de loi - ou qu'il désigne expressément les principes de droit non écrits qui auraient été violés; il suffit qu'à la lecture de son exposé, on comprenne clairement quelles règles de droit auraient été, selon lui, transgressées par l'autorité cantonale (cf. ATF 121 III 397 consid. 2a p. 400; 116 II 745 consid. 3 p. 748 s. et les arrêts cités).

En l'espèce, la recourante ne remet pas en cause le fait que la propolis n'est pas un ingrédient admis comme denrée alimentaire ni n'explique pourquoi celle-ci aurait dû être considérée comme un additif de type arôme autorisé dans les denrées alimentaires. En fait, elle se borne à manifester son étonnement face à la position défendue par le chimiste cantonal et avalisée par le Tribunal administratif, sans toutefois discuter les motifs de l'arrêt entrepris. Elle ne fait même pas valoir que les autorités précédentes auraient mal appliqué la législation topique. Sur ces points, le recours ne satisfait pas aux exigences de motivation des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF et il est douteux qu'il soit recevable. Toutefois, si l'on tient compte que la recourante n'a pas fait appel à un mandataire professionnellement qualifié, la question de la recevabilité du recours peut rester indécise, celui-ci devant de toute façon être rejeté pour les motifs qui suivent.

4.

Il n'est pas contesté que les pastilles litigieuses ne sont pas des médicaments et qu'elles doivent être examinées sous l'angle de la législation relative aux denrées alimentaires (cf. art. 3 al. 2 LDAI), dont l'autorité intimée a correctement rappelé les principes aux chiffres 2 et 3 de son arrêt. En tant qu'ingrédient, la propolis peut être considérée soit comme une denrée alimentaire, soit comme un additif (cf. art. 3 al. 4 LDAI). Or, elle n'est pas une denrée alimentaire admise par l'ordonnance

fédérale du 1er mars 1995 sur les denrées alimentaires, en vigueur au moment de la décision du chimiste cantonal du 3 novembre 2005 (RO 1995 1491), pas plus que par l'ordonnance fédérale du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU; RS 817.02) qui a remplacé l'ordonnance du 1er mars 1995 (cf. annexe 2 chiffre 1 point 1 ODAIU). En outre, l'indication inscrite sur l'emballage des pastilles ne répond pas aux exigences légales prévues pour un arôme et la propolis ne peut, de ce fait, être considérée comme un additif de type arôme. D'ailleurs, même si l'indication était correcte, il apparaît que la propolis n'est pas autorisée comme additif par l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur du 27 mars

2002 sur les additifs autorisés dans les denrées alimentaires (RO 2002 1201), à défaut de figurer dans ses annexes (ni du reste par l'ordonnance fédérale du DFI du 22 juin 2007 du même nom [OAdd; RS 817.022.31], actuellement en vigueur). Partant, c'est à bon droit que le Tribunal administratif a confirmé la décision du chimiste cantonal d'interdire la distribution des pastilles litigieuses et l'arrêt attaqué n'apparaît pas critiquable au regard de la législation fédérale.

5.

En outre, la recourante se plaint pour la première fois devant l'autorité de céans d'inégalité de traitement. Elle affirme que des "pastilles propolis" sont distribuées sans restriction en Suisse et que seul son produit est "critiqué". Elle n'allègue cependant aucun fait concret permettant d'établir que les pastilles distribuées par d'autres producteurs sont effectivement autorisées et commercialisées en Suisse et qu'il pourrait y avoir une inégalité de traitement. Au surplus, elle se fonde sur des faits nouveaux qui ne peuvent être reçus (cf. art. 99 al. 1 LTF et consid. 2 ci-dessus).

6.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 65 et 66 al. 1 LTF) et n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF).

Le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'500 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal administratif du canton de Fribourg, IIème Cour administrative, ainsi qu'au Département fédéral de l'intérieur.

Lausanne, le 7 janvier 2008

Au nom de la IIe Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président: La Greffière:

Merkli Mabillard