



55 avenue Marceau
75116 PARIS
tél. : 33 / 01.53.57.47.95
fax : 33 / 01.53.57.47.97

235 rue de la Loi
1040 BRUXELLES
tél. : 32 / (02) 230.48.45
fax : 32 / (02) 230.82.06

Paris, le 13 février 2020

Fédération des Entrepreneurs de la Boulangerie
34 quai de la Loire
75019 Paris

Objet : Classification des produits de la boulangerie au regard de la réglementation sur les additifs

Vous nous avez interrogé sur la classification des pains et produits de boulangerie au regard de la réglementation sur les additifs.

Cette question se pose car, en application de l'annexe II du Règlement EU 1333/2008 relatif aux additifs, de nombreux additifs ne sont pas admis dans le pain (classé dans la catégorie **7.1.** de ladite annexe, intitulée « pain et petits pains »), tandis que pour les produits de la boulangerie fine, classés en catégorie **7.2.**, des possibilités beaucoup plus larges sont ouvertes telles que, par exemple des colorants, des polyols ou, sous certaines conditions, des édulcorants intenses, ainsi que divers conservateurs.

1. Précision préliminaire : l'architecture de la classification

L'annexe II du Règlement 1333/2008 contient la liste des additifs autorisés et leurs conditions d'emploi. Pour chaque catégorie de denrée alimentaire identifiée (dont la classification figure en partie D. de l'annexe), la liste des additifs autorisés et de leurs conditions d'emploi figure en partie E.

La partie D classe les « produits de boulangerie » dans la catégorie **7**, elle-même divisée en deux parties principales : **7.1.** « pains et petits pains », et **7.2** « produits de boulangerie fine ».

La catégorie **7.1.** comporte, quant à elle, deux sous-catégories :

- **7.1.1.** Pain préparé exclusivement à partir des ingrédients suivants : farine de blé, eau, levure ou levain, sel
- **7.1.2.** Pain courant français, *friss buzakenyér*, *fehér és félbarna keyerek*

Toutefois, tous les « pains et petits pains » de la catégorie **7.1.** ne relèvent pas nécessairement de l'une des sous-catégories **7.1.1.** ou **7.1.2.**, qui sont deux sous-catégories plus restreintes de la catégorie générale **7.1.** Ainsi, comme cela apparaît à la lecture de la liste des additifs autorisés pour les produits de la catégorie générale **7.1** (partie E de l'annexe II), certains additifs comme par



exemple ceux du groupe I, ou encore les E 481, E 482 et E 483, sont autorisés « à l'exception des produits relevant des catégories 7.1.1. et 7.1.2. ».

En d'autres termes, la catégorie 7.1. « pains et petits pains » peut contenir des produits qui ne relèvent ni de la sous-catégorie 7.1.1. ni de la 7.1.2., et donc des produits qui ne sont pas faits exclusivement de farine, d'eau, de levain ou de levure et de sel, mais qui peuvent contenir aussi, par exemple, du lait et/ou de la matière grasse.

Se pose donc la question est donc de savoir quels produits relèvent de cette catégorie générale 7.1., pour lesquels de nombreux additifs sont exclus, et lesquels peuvent être classés en 7.2. Corrélativement, la question se pose aussi de savoir quelles possibilités sont offertes aux pains.

2. Le classement opéré par la Commission européenne

Le classement des denrées alimentaires par catégorie est explicité dans un document de la Commission intitulé « *Guidance document describing the food categories in Part E of Annexe II to Regulation (EC) N° 1333/2008 on Food Additives* », dont la dernière version apparaissant sur le site internet de la Commission est datée de juin 2017¹.

Il y est indiqué que la catégorie 7.1. (« bread and rolls ») couvre tous les produits ordinaires de la boulangerie, et mentionne entre autres, parmi les exemples, des pains à base de diverses céréales ainsi que des petits pains tels que les « hamburger rolls », les « whole wheat rolls » et les « milk rolls » (c'est-à-dire respectivement les pains pour hamburgers, les petits pains complets et les pains au lait).

La catégorie 7.2, pour sa part, contient selon ce document, entre autres, des produits salés ou sucrés tels que gâteaux, muffins, biscuits, brioches, etc.

Il est précisé en introduction de ce « Guidance Document » qu'il ne représente pas nécessairement le point de vue officiel de la Commission, et que, plus généralement, il n'a pas de valeur juridique en soi car seule la Cour de Justice est compétente pour interpréter le règlement. Néanmoins, la Commission expose aussi dans la même introduction que ce document a été élaboré après consultation des experts des Etats membres et des parties prenantes, et que la description des catégories qu'il contient peut être utile aux autorités nationales de contrôle et aux acteurs de l'industrie pour assurer une correcte application de la réglementation sur les additifs.

On peut aussi remarquer que la classification des produits de boulangerie apparaissant dans ce document est très similaire à celle du Codex alimentarius².

Il paraît donc difficile, a priori, de contester la classification des produits opérée par la Commission, et notamment la classification dans la catégorie 7.1, qui apparaît très large. Dans le cadre d'un contentieux qui pourrait aller jusqu'à la Cour de Justice de l'Union Européenne, seule compétente pour interpréter la réglementation comme le rappelle à juste titre la Commission, on pourrait

¹ Les exemples cités dans la présente note ne sont pas exhaustifs. Il convient de se reporter pour chaque cas au document lui-même (exclusivement en anglais) :

https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fs_food-improvement-agents_guidance_1333-2008_annex-2.pdf

² Codex STAN 192 Appendice B, Système de classification des aliments :

http://www.fao.org/gsfaonline/docs/CXS_192f.pdf (page 10 et ss.)



développer une argumentation insistant sur le fait que le « Guidance document » de la Commission n'a pas de valeur juridique. Toutefois, si l'objectif d'un tel contentieux était d'élargir l'autorisation de certains additifs, le résultat serait très aléatoire, car les restrictions d'emploi de ces substances sont perçues, en général, comme de nature à protéger la santé des consommateurs, et la jurisprudence la plus récente de la Cour de Justice montre qu'elle interprète toujours en ce sens les règlements relatifs au droit de l'alimentation.

Néanmoins, l'analyse devrait être affinée au vu de cas concrets. Vous trouverez ci-après quelques arguments qui pourraient être approfondis pour mettre en cause la valeur de la classification opérée par la Commission (3), ainsi que quelques suggestions de modification de recettes pour permettre la classification de certains produits dans la catégorie 7.2. « boulangerie fine » (4) et, enfin, des possibilités ouvertes à la catégorie 7.1 (5).

3. Possible mise en cause de la classification opérée par la Commission

L'objet de la réglementation européenne est d'harmoniser l'emploi des additifs dans tous les Etats membres et, sauf à attaquer le règlement lui-même, il n'est pas possible de contester son application en France. Il ne peut donc s'agir que de son interprétation.

A cet égard, la situation présente un certain paradoxe car toutes les denrées visées à l'annexe II du Règlement 1333/2008 ne sont pas, elles, harmonisées au niveau européen. En ce qui concerne plus particulièrement le pain, il n'existe pas de définition commune, seuls les produits visés spécifiquement aux sous-catégories 7.1.1. et 7.1.2. étant définis et précisément identifiés.

On pourrait dès lors se demander si, sur la base du droit national, la notion de « pain » comprise dans la catégorie 7.1. ne pourrait pas être restreinte en France à des produits plus traditionnels ne comportant pas certains produits décrits dans le Guidance document de la Commission. Juridiquement cela serait concevable comme exposé ci-dessus, et cela ne porterait pas atteinte à la libre circulation des marchandises dans l'UE si cela aboutissait à autoriser plus largement l'usage de certains additifs, y compris bien sûr pour des produits similaires importés. En revanche, une question de libre circulation des marchandises dans l'UE pourrait se poser si des produits ainsi non considérés comme « pain » en France, mais correspondant à la classification de la Commission et ne comportant que des additifs autorisés pour la catégorie 7.1, étaient importés de l'UE sans qu'ils aient droit à la dénomination « pain » en France.

De plus, cette voie serait probablement à écarter pour bon nombre de produits au vu même des usages français, car le « Recueil des usages concernant les pains en France », datant de 1977 et toujours en vigueur, répertorie des pains dits « pains spéciaux » pouvant contenir du lait et/ou des matières grasses ou du sucre (article 1.2.3.). Même si le terme de « pains spéciaux » semble avoir été abandonné pour de tels produits, comme indiqué dans la note d'information DGCCRF n°2000-52 du 5 avril 2000, la réalité demeure d'avoir de longue date sur le marché français des produits dénommés « pain » contenant, en plus de la farine, du lait, des matières grasses et/ou du sucre. Or, en l'absence de règle plus contraignante telle qu'une définition légale, les usages sont pris en compte par le juge pour apprécier la conformité de produits et leur dénomination, surtout lorsque de tels usages sont codifiés.

Pour classer des produits hors de la catégorie 7.1., c'est-à-dire dans la catégorie 7.2., il faudrait donc qu'ils puissent être qualifiés de « produits de la boulangerie fine » en raison de leur composition.



4. Modifications possibles de produits pour les classer dans la catégorie 7.2.

Ce qui suit part de l'hypothèse que la classification opérée dans le « Guidance document » de la Commission n'est pas mise en cause.

4.1. Conséquence du simple ajout d'un additif non autorisé pour les pains de la catégorie 7.1

On pourrait soutenir que le simple fait de comporter un additif non autorisé, pour du pain, sans autre modification de la recette, fait perdre à ce produit son qualificatif de « pain », et qu'il devrait alors porter une autre dénomination, descriptive, assortie éventuellement d'une dénomination de fantaisie. Restant néanmoins un produit de la boulangerie, ce produit relèverait alors de la catégorie 7.2. et pourrait donc comporter des additifs autorisés dans cette catégorie et sous les conditions qui y sont mentionnées.

Toutefois, si tous les autres composants du produit correspondent à ceux du pain (au sens large tel qu'exposé ci-dessus), une telle manière de procéder pourrait, dans certaines circonstances, risquer d'être perçue comme un contournement pur et simple de la réglementation. Pour limiter ce risque, il faudrait que, pour appartenir à la catégorie des produits dits « de la boulangerie fine », outre l'emploi d'un additif non autorisé, un tel produit se distingue nettement, de par sa composition, voire de sa présentation ou de son utilisation, de ce qui peut être généralement dénommé « pain », y compris en tenant compte des codes d'usage français si le produit est destiné au marché français.

4.2. Modifications de recettes pour classer des produits en catégorie 7.2

A défaut de pouvoir obtenir la classification d'un produit dans la catégorie 7.2. du simple fait de l'addition d'un additif conformément à cette catégorie, mais non autorisé en catégorie 7.1, d'autres possibilités peuvent être à explorées.

La frontière entre les catégories 7.1 et 7.2 n'apparaît pas toujours clairement, s'agissant par exemple des pains au lait, des pains briochés ou des brioches. Ainsi, le code des usages de la viennoiserie artisanale française³ définit les viennoiseries comme **de la pâte à pain** « *qui a été enrichie dans des proportions variables avec du lait ou des produits laitiers, des matières grasses, des œufs ou des ovoproduits, des matières sucrantes et des ingrédients divers (...)* ». Plus précisément encore, il est indiqué dans ce code que : « *Certains produits de viennoiserie dont la dénomination comporte le mot « pain » relèvent de l'appellation « boulangerie » qui fixe des obligations spécifiques. Par contre, le pain brioché et le pain viennois, contenant ou non des pépites de chocolat, compte tenu des moments de consommation, relèvent de la catégorie viennoiserie et non pas boulangerie* »

Il pourrait donc être pertinent de voir, au cas par cas, si des produits pourraient, moyennant le cas échéant un aménagement de la recette, relever de telles catégories et, de ce fait, se classer dans la

³ https://www.boulangerie.org/wp-content/uploads/2018/09/DEF_16_06_14-Code-des-usages-viennoiserie-artisanale.pdf



catégorie 7.2. de la réglementation sur les additifs. Si tel était le cas, un changement de dénomination pourrait alors être nécessaire.

Enfin, certaines possibilités, bien que restreintes, sont aussi envisageables pour des pains restant classés dans la catégorie 7.1.

5. Possibilités envisageables pour les produits restant classés dans la catégorie 7.1.

5.1. Les additifs de transfert (« carry-over »)

Le principe du « transfert » (« carry over ») permet, dans certains cas, la présence d'un additif dans un produit fini où il n'est pas autorisé, si cet additif est contenu légalement dans un des composants de ce produit.

Ce principe est posé à l'article 18 du Rt. 1333/2008, mais il ne peut jouer que dans certaines hypothèses qui ne semblent le rendre possible dans le pain que dans de manière très réduite :

- L'article 18 § 1 a) prévoit la possibilité de transfert dans une denrée composée autre que celles visées à l'annexe II. Or, comme vu ci-dessus, le pain est, précisément, visé à l'annexe II. De plus, il ressort de l'Annexe II, partie A, point 8 (par renvoi au tableau 2, point 14 de la même partie A) que le principe du transfert prévu à l'article 18 §1 a) ne s'applique pas aux colorants dans le pain et les produits apparentés. Sur la base de ce même point 8 de la partie A, le transfert dans le pain ne semble pas exclu pour les autres additifs que les colorants, qui sont visés au tableau 1, lequel ne mentionne pas les pains. Néanmoins, l'article 18 § 1 a) ne visant que le transfert dans une denrée composée autre que celles visées à l'annexe II, cette disposition ne semble pas pouvoir être appliquée de toute manière au pain⁴.

- L'article 18 § 1 b) permet le transfert d'un additif contenu dans un additif autorisé, mais seulement si l'additif ainsi transféré n'a aucune fonction dans le produit fini. Cette appréciation doit donc se faire au cas par cas, sachant que les colorants sont de toute manière à exclure car ils ont par définition une fonction dans le produit fini.

- L'article 18 § 3 précise d'ailleurs, dans le même sens, que si un additif présent dans un additif, dans un arôme ou dans un enzyme a une fonction technologique dans la denrée à laquelle ce dernier est adjoint, il est considéré comme un additif de cette denrée et doit donc être conforme aux spécifications de celle-ci.

-Enfin, l'article 18 § 1 c), permet l'emploi d'un additif dans une denrée alimentaire exclusivement destinée à la préparation d'un aliment composé, dans la mesure où ce dernier aliment est conforme au Rt. 1333/2008 – à savoir, ne contient que des additifs autorisés pour sa catégorie. Ce principe, dit du « transfert inverse » (reverse carry-over), pourrait peut-être jouer dans certains cas où du pain serait préparé en vue d'un assemblage en un produit composé, mais ces hypothèses seraient certainement interprétées de manière restrictive par l'administration.

⁴ Si vous le souhaitez, cette apparente contradiction pourrait faire l'objet d'une question à la DGCCRF ou à la Commission européenne



5.2. L'emploi de substances à effet technologique n'ayant pas le statut d'additif.

On a vu se développer l'emploi d'ingrédients ayant des fonctions technologiques tout en n'ayant pas le statut d'additifs, dans le cadre de démarches « clean label » ou pour des produits où les additifs ne sont pas autorisés.

De telles pratiques peuvent s'envisager pour le pain comme pour d'autres denrées alimentaires, et l'administration a déjà eu l'occasion de se prononcer ainsi il y a plusieurs années à propos de l'emploi de gluten partiellement hydrolysé en panification, dans un avis du 27 août 1997⁵.

Cependant, plusieurs conditions sont à respecter. Tout d'abord, il ne faut pas ainsi contrevenir aux règles propres aux produits considérés, tels que définis par la réglementation et, le cas échéant, les usages. Ainsi par exemple, le pain de tradition française est défini par décret et ne peut comporter qu'une liste limitative d'ingrédients. De plus, comme exposé ci-après, on doit prendre en compte des développements les plus récents au niveau français et européen qui, bien que centrés sur l'emploi d'extraits végétaux, pourraient trouver à s'appliquer à d'autres ingrédients à effet technologique.

5.2.1. Le cas général des ingrédients à effet technologique

L'article 3 § 2 a) du règlement 1333/2008 contient une liste de substances qui ne sont pas considérées comme des additifs. Dès lors, pour des pains relevant de la catégorie 7.1 et sous réserve que la réglementation et/ou les usages ne l'excluent pas, ces substances devraient pouvoir être employées dans les conditions décrites au règlement.

En revanche, des interprétations restrictives ont récemment été appliquées, notamment par les autorités françaises et en accord avec la Commission européenne, à des extraits végétaux utilisés pour leurs propriétés technologiques dans le cadre de démarches « clean label » dans le but de ne pas faire apparaître d'additifs dans les listes d'ingrédients. Ainsi, en septembre 2018⁶, le Comité Permanent a pris la position selon laquelle : *“Such use of extracts that deliver a technological function (e.g. preservative, antioxidant, stabiliser (colour stabiliser) etc.) in foods to which they are added is deemed a deliberate use as a food additive. Consequently, such use is deemed to meet the definition of a food additive and so it shall comply with the conditions set out in the food additive legislation (including relevant specifications) and be labelled in accordance with the appropriate provisions for labelling of food additives”*.

Il s'agit donc d'une question encore très délicate où chaque cas doit être examiné de très près selon ses mérites propres. Hors de la liste de l'article 3 § 2 a) du Rt. 1333/2008 mentionnée ci-dessus, le risque de requalification en additif d'un ingrédient dont la raison d'être serait purement, ou

⁵ BID n°1 de 1998, page 3 : « Au sens de la réglementation communautaire les hydrolysats de protéines ne font pas partie des additifs alimentaires (...). En conséquence, il y a lieu de les considérer comme des ingrédients alimentaires dont l'emploi peut être admis dans les denrées, sauf lorsque cela est contraire à la réglementation ou aux usages en vigueur ». Nous ignorons néanmoins si cette position, remontant à plus de 20 ans, est toujours valable

⁶ https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/reg-com_toxic_20180917_sum.pdf (voir point A.09)



principalement, technologique est réel, pouvant conduire à la constatation d'infractions pour tromperie ou emploi d'additif non autorisé.

5.2.2. Le cas particulier des ingrédients à propriété colorantes

La question de la coloration du pain est bien connue. L'hypothèse d'emploi d'aliments colorants non additifs est expressément envisagée par la Confédération Nationale de la Boulangerie et Boulangerie-Pâtisserie Française, qui dans sa Circulaire n° 67 du 28 décembre 2017 expose que : « *Si l'utilisation des colorants est interdite dans le pain (et pas uniquement dans le pain de tradition française), cela ne signifie pas que la coloration du pain est interdite* ».

Sont ainsi mentionnés dans cette circulaire, à titre d'exemple l'emploi d'encre de sèche, de concentré de betterave et de poudre d'épinard.

Il s'agit dans ce cas d'un pain auquel est ajouté un autre ingrédient, ce qui devrait se traduire par une dénomination de vente et une liste d'ingrédients appropriées.

Plus précisément, le statut des aliments colorants non considérés comme des additifs a été encadré en novembre 2013 par un guide non obligatoire de la Commission pris pour l'application de la définition des colorants figurant à l'Annexe I du Règlement 1333/2008⁷. Ce document prévoit notamment:

« According to the definition of 'food additive' in Article 3 (2) (a) and the term « colours » in Annex I of Regulation (EC) No 1333/2008, foods normally consumed as such or normally used as characteristic ingredients of food should not be considered as food additives. Foods normally consumed as such in the EU e.g. fruit juices (for example, cherry juice added to yoghurt), tomato concentrates, or coffee often has colouring properties. Such foods would be regarded as ingredients and would have to be labelled as such, even when added principally for colouring purposes » (extrait des Guidances Notes de la Commission).

Le critère fondamental pour qu'un extrait colorant ne soit pas considéré comme un additif est que les pigments ne doivent pas faire l'objet d'une extraction sélective. Le document de la Commission donne des indications précises sur les éléments techniques à prendre en compte à cet effet.

La Commission européenne a pour le moment retiré son document guide sur les aliments colorants de son site internet, indiquant qu'il était en révision dans ses services, mais d'après nos informations les plus récentes, les autorités françaises continuent de le prendre en compte car il reflète la définition du colorant au sens de l'annexe I, point 2, du Rt. 1333/2008⁸.

⁷ EU Commission, Guidance notes on the classification of food extracts with colouring properties, 29 November 2013

⁸ Selon cette définition « (...) Sont des colorants au sens du présent règlement les préparations obtenues à partir de denrées alimentaires et d'autres matières de base naturelles alimentaires par extraction physique et/ou chimique conduisant à une extraction sélective des pigments par rapport aux constituants nutritifs ou aromatiques. »



COUTRELIS & ASSOCIES

Sur ces bases, et en attendant une éventuelle position plus formalisée des autorités françaises et/ou européennes, le risque juridique encouru à utiliser des aliments colorants dans le pain paraît très faible, s'il est attesté par le fournisseur que ces aliments colorants n'ont pas été obtenus par extraction sélective des pigments au sens du « Guidance document » de la Commission de novembre 2013.

Nicole COUTRELIS
Avocat à la Cour