



PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA TRANSPARENCE DE L'INFORMATION SUR LES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Commission des affaires économiques

**Rapport n° 341 (2019-2020) de M. Henri Cabanel (RDSE – Hérault)
et Mme Anne-Catherine Loisier (Union Centriste – Côte-d'Or)**

UN TRAVAIL PARTENARIAL DES DEUX CHAMBRES AFIN D'ALLER AU PLUS VITE SUR UN TEXTE TRÈS ATTENDU PAR LES CONSOMMATEURS ET CERTAINES FILIÈRES AGRICOLES

La proposition de loi n° 178 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires, adoptée par l'Assemblée nationale le 5 décembre 2019, rassemble des sujets bien connus des parlementaires. En effet, la quasi-totalité des articles figurant dans la proposition de loi que le Sénat s'apprête à examiner ont déjà fait l'objet de débats dans les deux chambres lors de l'examen de divers textes.

L'ensemble des articles de la proposition de loi initiale proviennent d'articles du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « Egalim », censurés pour vice de forme par le Conseil constitutionnel.

En effet, le texte définitif dudit projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 2 octobre 2018, contenait pas moins de 98 articles.

Toutefois, dans sa décision du 25 octobre 2018, le Conseil constitutionnel a estimé que 23 articles ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions initiales du projet de loi et les a, par conséquent, censurés au titre de l'article 45 de la Constitution, confirmant ainsi les craintes émises dès la première lecture par les rapporteurs du Sénat.

Depuis, plusieurs propositions de loi ont entendu reprendre certains de ces articles afin de les faire entrer en vigueur.

La proposition de loi n° 322 (2018-2019) de Marie-Pierre Monier et des membres du

groupe socialiste et républicain, enregistrée à la présidence du Sénat le 19 février 2019, visait à reprendre quatre d'entre eux.

Avec l'accord des présidents des groupes politiques concernés, a été rattachée à l'examen de ce texte la proposition de loi n° 231 (2018-2019) de M. Gilbert Bouchet et plusieurs de ses collègues tendant à abroger la loi n° 57-1286 du 20 décembre 1957 interdisant la fabrication de vins mousseux autres que la « Clairette de Die » à l'intérieur de l'aire délimitée ayant droit à cette appellation d'origine contrôlée. L'article unique de cette proposition de loi était, dans les faits, entièrement satisfait par la proposition de loi de Mme Monier, plus générale.

Aux termes des travaux de la commission des affaires économiques du Sénat et de ses rapporteurs, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Henri Cabanel, le débat en séance publique, le 3 avril 2019, a abouti à l'établissement d'un texte reprenant six articles censurés dans la loi Egalim.

Le travail d'auditions avec les parties prenantes avait permis l'élaboration de rédactions de compromis sur de nombreux enjeux, tout en assurant la conformité des solutions reprises avec le droit européen, très exigeant en matière d'étiquetage en ce qu'il est, le plus souvent, d'harmonisation maximale.

Constatant que la proposition de loi susmentionnée ne permettait pas, en raison du périmètre retenu, de traiter d'autres sujets pourtant attendus par les filières concernées,

Mme Anne-Catherine Loisier et plusieurs de ses collègues ont déposé le 28 mars 2019 la proposition de loi n° 419 (2018-2019) relative à l'obligation de déclaration de récolte et à l'autorisation de cession de variétés de semences. Cette proposition de loi n'a pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

De son côté, la proposition de loi n° 1786 de M. Gilles Le Gendre et des membres du groupe La République en Marche et apparentés a été enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019. Elle reprend huit articles censurés du texte définitif du projet de loi Egalim, dont cinq traités par la proposition de loi « Monier » et deux par la proposition de loi « Loisier ».

La multiplication de ces propositions de loi, tendant toutes vers le même objectif, imposait un travail partenarial et transpartisan entre les deux chambres afin d'aboutir, le plus rapidement possible, à la mise en œuvre de ces dispositions tant attendues par les filières concernées.

En effet, le premier risque serait d'avoir à connaître des mêmes sujets, pourtant déjà débattus, mais au sein de propositions de loi concurrentes qui, en suivant les circuits habituels, monopoliseraient les ordres du jour et n'aboutiraient pas.

Le second risque serait de rester sur des désaccords de principe entre les deux chambres alors qu'au fond, les visions sont partagées. Faute de l'engagement de la procédure accélérée sur cette proposition de loi, la poursuite de la navette dans le but de lever les désaccords de rédaction peut revenir à imposer plus de cinq passages du texte en séance publique, sur un texte pourtant relativement consensuel.

C'est pour éviter ces deux risques que les rapporteurs du Sénat ont été en contact permanent avec la rapporteure de l'Assemblée nationale, Mme Barbara Bessot Ballot, tout au long du processus législatif sur la proposition de loi de

M. Le Gendre. Leur dialogue a permis de travailler à l'élaboration d'un texte opérationnel et consensuel, dans le but d'accélérer au plus vite son entrée en vigueur. Ils saluent ce travail transpartisan mené en bonne intelligence entre les deux chambres et rappellent le plaisir qu'ils ont eu à échanger sur ces sujets.

Ce travail a permis d'expliquer, plus en amont, les travaux du Sénat et les positions adoptées en séance publique qui en découlaient et, partant, de faire converger les textes concurrents du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Telle qu'elle a été transmise au Sénat, sur 12 articles au total, la proposition de loi Legendre reprenait ainsi, dans les grandes lignes, 9 articles déjà examinés, tout ou partie, au Sénat.

C'est ce recoupement entre les textes qui a justifié, à la demande de la présidente de la commission des affaires économiques, l'inscription par la Conférence des présidents du 22 janvier 2020 de cette proposition de loi à l'ordre du jour conformément à la procédure de législation en commission selon laquelle le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce en commission.

Au total, seules quatre dispositions n'ont jamais fait l'objet d'un vote formel :

- À l'article 1^{er} A, les modalités de mise à disposition en ligne des informations de toute nature relatives aux denrées alimentaires préemballées ;

- À l'article 1^{er}, l'affichage de tous les pays d'origine du cacao utilisé dans un produit tout comme de la gelée royale ;

- À l'article 2 *bis*, l'obligation d'indiquer l'origine ou le lieu des provenances des viandes porcines, ovines, de volailles ainsi que de la viande bovine hachée dans la restauration hors foyer, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour la viande bovine ;

- À l'article 5 *bis*, l'obligation d'indiquer le nom et l'adresse du producteur de bière sur l'étiquetage et l'interdiction de faire apparaître un lieu différent du lieu de production réel de la bière, y compris dans le nom commercial.

DES AVANCÉES TRÈS CONCRÈTES POUR LES CONSOMMATEURS

La proposition de loi ainsi rédigée apporte des solutions très concrètes au manque de transparence sur les étiquetages des produits alimentaires constaté par les consommateurs.

Sur le miel par exemple, à compter de son adoption, tous les pays d'origine des miels inclus dans un mélange devront être mentionnés sur l'étiquette, et non plus la simple mention « *mélange de miels originaires et non originaires de l'Union européenne* ». Le Sénat avait proposé, dès 2018, que l'étiquetage ne se limite pas à cette solution. Comment par exemple différencier un miel à 99 % français et à 1 % chinois d'un miel à 99 % chinois et à 1 % français ? La seule solution, dans le respect du droit européen qui ne permettra pas d'aller plus loin, consiste à prévoir l'affichage par ordre pondéral décroissant de tous les pays d'origine. Afficher les pays dans un autre ordre serait manifestement trompeur pour le consommateur. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale, reprenant la solution dégagée au Sénat, est en cela une avancée majeure pour les consommateurs de produits mellifères, solution par ailleurs soutenue par la quasi-totalité de la filière.

Concernant les fromages fermiers, depuis l'annulation d'un décret par le Conseil d'État en 2015, il est interdit d'apposer la mention « fermière » à un fromage affiné en dehors de la ferme. Alors que la pratique de l'affinage à l'extérieur de la ferme est fréquente dans de nombreuses appellations, sans toutefois remettre en cause la qualité du fromage en question grâce au recours à des usages traditionnels, certains producteurs fermiers ont ainsi perdu une possibilité de valoriser leurs fromages. La présente proposition de loi permet de rendre à nouveau possible la faculté d'affiner en

dehors de la ferme des fromages fermiers, à la condition de respecter les usages traditionnels et d'en informer le consommateur.

La proposition de loi reprend également une position consensuelle et transpartisane concernant le maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte pour les vins, en dépit de son caractère devenu facultatif dans la réglementation européenne. La déclaration de récolte est un outil indispensable pour garantir la traçabilité, assurer des contrôles efficaces et suivre, efficacement, des données précieuses pour la gestion de la filière. Son abandon ne serait, au reste, pas perçu comme une simplification administrative, ni pour les viticulteurs, ni pour les services du ministère, la déclaration étant d'ores et déjà dématérialisée.

Pour poursuivre sur la filière viticole, la proposition de loi permet aux producteurs viticoles du Diois de produire un autre vin mousseux que de la Clairette de Die, à des fins de diversification.

Enfin, la proposition de loi entend rendre obligatoire l'affichage en restauration hors foyer de l'origine et de l'appellation des vins, quels que soient les supports de mise en vente (pichet, verre, bouteille) ainsi que l'origine ou le lieu de provenance des viandes porcines, ovines, de volailles et de la viande bovine hachée, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour la seule viande bovine fraîche. C'est une avancée très attendue par les consommateurs et les acteurs de la filière bovine, à l'heure où une part très importante des viandes consommées dans ces établissements est en réalité importée.

UNE CORRECTION NÉCESSAIRE, ADOPTÉE PAR LA COMMISSION, AFIN DE RENDRE APPLICABLE LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE L'INTÉGRALITÉ DE LA PROPOSITION DE LOI

Dans leurs travaux, les rapporteurs ont toutefois constaté des difficultés posées par quelques dispositions.

Pour plusieurs d'entre elles, dont la rédaction pourrait donner lieu à des interprétations, les rapporteurs ont obtenu

lors de la commission des clarifications sur l'intention du Gouvernement de rédiger certains décrets d'application. Ces engagements ont été jugés suffisants pour adopter les articles en l'état, afin de ne pas ralentir encore le processus législatif.

Sur l'article 1^{er} A, prévoyant qu'un décret précisera les modalités de mise à disposition des données figurant sur les denrées alimentaires préemballées sous la responsabilité de la première mise sur le marché, le Gouvernement s'est engagé à ce que le décret ne s'oppose pas aux initiatives déjà mises en œuvre et opérationnelles grâce à l'action des professionnels, notamment par la base de données *CodeOnlineFood*.

Sur l'article 3, relatif aux fromages fermiers affinés à l'extérieur de la ferme, engagement a été donné d'organiser une concertation avec tous les acteurs concernés lors de la rédaction du décret afin de définir les « usages traditionnels », de mieux encadrer les techniques d'affinage à l'extérieur. Le ministre s'est également engagé à consulter les acteurs afin d'organiser un éventuel affichage sur les fromages, adapté à la taille de chaque fromage, du nom de l'affineur et du producteur.

Sur l'article 5 bis, relatif à l'étiquetage des bières, le Gouvernement a pris acte des pratiques trompeuses constatées sur les marchés et s'est engagé à mettre en place une surveillance accrue sur ces produits.

Enfin, concernant l'article 6 autorisant la cession de semences non répertoriées au Catalogue à des utilisateurs non professionnels ne visant pas une exploitation commerciale de la variété, le Gouvernement a déclaré vouloir mettre fin au débat sur la compatibilité de la solution proposée au droit européen en notifiant, à la demande des rapporteurs, l'article de la proposition de loi à la Commission européenne.

Néanmoins, à la lumière d'une analyse juridique et de l'avis des acteurs concernés sur le caractère opérationnel de certaines

mesures, un amendement a été adopté afin de corriger un problème posé par la proposition de loi.

À l'initiative du rapporteur, sa position rejoignant celle de trois autres amendements, a été supprimée l'interdiction de faire apparaître, sur un étiquetage, un lieu différent du lieu de production réel de la bière dans la mesure où elle contrevenait au droit des marques et posait des difficultés pratiques pour de nombreux producteurs, les sites de production ne coïncidant pas toujours exactement avec le nom de la ville figurant le nom commercial de la bière.

Sous réserve de l'absence de demande de retour à la procédure normale, et de l'adoption de la proposition de loi ainsi modifiée en séance publique le 4 mars, le texte serait renvoyé avec 11 articles adoptés conformes, un seul demeurant ouvert à la discussion.

Le Gouvernement a annoncé que dans ces conditions, il s'engageait à inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant une éventuelle session extraordinaire cet été le texte afin d'accélérer son entrée en vigueur.

Si l'Assemblée nationale acceptait cet article comme tel, la proposition de loi entrerait en vigueur avant l'été.

Elle illustrerait le fait qu'un dialogue transpartisan et pragmatique entre les deux chambres permet de dégager, très rapidement, un consensus pour faire entrer en vigueur des mesures attendues par les citoyens.

La proposition de loi ainsi adoptée par la commission sera examinée en séance publique le 4 mars 2020.



Mme Sophie Primas
Présidente de la commission
Les Républicains - Yvelines



M. Henri Cabanel
Rapporteur
RDSE – Hérault



Mme Anne-Catherine Loisier
Rapporteuse
Union Centriste – Côte-d'Or

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-178.html>
Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20