

---

## Informer les consommateurs au détriment de la libre circulation des marchandises. Un dilemme pour le Parlement européen

Christophe Charlier et Mai-Anh Ngo

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3045>

DOI : 10.4000/economierurale.3045

ISSN : 2105-2581

### Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

### Édition imprimée

Date de publication : 23 mai 2011

Pagination : 71-76

ISSN : 0013-0559

### Référence électronique

Christophe Charlier et Mai-Anh Ngo, « Informer les consommateurs au détriment de la libre circulation des marchandises. Un dilemme pour le Parlement européen », *Économie rurale* [En ligne], 323 | mai-juin 2011, mis en ligne le 23 mai 2013, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3045> ; DOI : 10.4000/economierurale.3045

---

# ■ Informer les consommateurs au détriment ■ de la libre circulation des marchandises Un dilemme pour le Parlement européen

Christophe CHARLIER • Université de Nice Sophia Antipolis,  
groupe de recherche en droit, économie et gestion, GREDEG-CNRS  
Mai-Anh NGO • GREDEG-CNRS  
charlier@gredeg.cnrs.fr et ngo@gredeg.cnrs.fr

*Pour une meilleure information des consommateurs sur l'étiquetage des denrées alimentaires, faut-il prendre en compte les propositions de la commission parlementaire ? Quelle sera la position du Parlement européen face à cette recommandation qui interfère dans l'esprit de la libre circulation des biens ? Dans ce débat, une analyse pertinente de la proposition de la commission parlementaire illustre ce mouvement de fond qui vise à revendiquer les appartenances locales ou régionales dans un marché mondialisé (N.D.L.R.).*

Le Parlement européen et le Conseil travaillent sur un projet de règlement européen concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires. Ce règlement portera sur deux domaines, celui de « l'étiquetage des denrées alimentaires en général » et celui de « l'étiquetage nutritionnel ». Il remplacera ainsi les deux directives 2000/13/CE et 90/456/CEE régissant actuellement ces domaines.

La proposition de règlement indique en effet que ce nouveau texte consistera en une fusion de ces directives et aura pour intérêt d'amener une plus grande clarté et cohérence des règles communautaires (Commission des Communautés européennes, 2008)<sup>1</sup>. Suivant la procédure habituelle pour le Parlement, le projet de règlement proposée par la Commission européenne a été étudié par la commission parlementaire compétente : la commission « envi-

ronnement, santé publique et sécurité alimentaire », qui a établi un rapport (European Parliament, 2010)<sup>2</sup>. Le Parlement doit ensuite par un vote, approuver, rejeter ou amender le projet législatif de cette commission.

Ce débat étudie la proposition de la commission parlementaire, avant même la première lecture du Parlement (en juin 2010). Elle s'intéresse plus particulièrement aux amendements proposés touchant à la libre circulation des marchandises. Le principe de libre circulation des marchandises est porté dans les considérants de la proposition de règlement. Il fait donc partie des éléments qui éclairent la philosophie générale du texte. Celui-ci stipule que « la libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines constitue un aspect essentiel du marché intérieur et apporte une contribution notable à la santé et au bien-être des

1. Commission des Communautés européennes (2008). Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires. Bruxelles, COM(2008) 40 final. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu> (au 1<sup>er</sup> avril 2010).

2. European Parliament (2010). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers*, Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Compromise and consolidated amendments, Draft Report, 13.3.2010. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu> (au 1<sup>er</sup> avril 2010).

citoyens, ainsi qu'à la défense de leurs intérêts économiques et sociaux » (considérant 2). Aux côtés du principe de libre circulation des marchandises la proposition de règlement réaffirme aussi le droit à l'information des consommateurs. Le texte dispose « qu'afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de garantir leur droit à l'information, il convient que ces derniers disposent d'informations appropriées sur les denrées alimentaires qu'ils consomment » (considérant 3). L'accès à l'information est un volet important de la protection des droits des consommateurs et la mention de l'origine des produits agricoles a été étudiée dans la littérature économique en relation avec la qualité et la sécurité sanitaire des denrées alimentaires<sup>3</sup>.

Le principe de transparence a ainsi été érigé comme principe général de la législation alimentaire. Cependant, faire apparaître côte à côte ces deux considérants crée, en principe au moins, une tension dans le texte juridique. En effet, délivrer de l'information aux consommateurs risque de « particulariser » les biens concernés aux dépens de la libre circulation des marchandises, puisque deux biens identiques risquent de ne plus être considérés comme tels par les consommateurs. C'est bien là tout l'enjeu de la différenciation des produits qu'autoriserait, entre autres instruments, la référence à l'origine (voir par exemple Verbeke et Roosen, 2009)<sup>4</sup>. La référence à l'origine des biens agroalimentaires étant ici particulièrement sensible, l'Union européenne a développé un cadre strict dans lequel celle-ci pouvait

être exprimée avec la reconnaissance des indications géographiques protégées (IGP) et appellations d'origine contrôlées (AOP)<sup>5</sup>. Les tentatives de divers États membres de l'Union de développer des labels régionaux hors de ce cadre se sont ainsi toujours soldées par une condamnation du juge européen (Charlier, 2009)<sup>6</sup>.

La référence à l'origine comme information à destination des consommateurs est envisagée à deux moments dans le rapport de la commission parlementaire : comme une obligation tout d'abord et comme une démarche volontaire ensuite.

### L'obligation de renseigner l'origine

Le chapitre IV de la proposition de règlement de la Commission européenne précise les informations obligatoires que doivent présenter les produits agricoles et les denrées alimentaires. C'est dans ce chapitre que les règles d'étiquetage de l'origine des produits sont abordées. La proposition de la Commission européenne (article 9§1.i) reprend assez largement les dispositions de la directive 2000/13/CE précisant que la mention de l'origine est obligatoire lorsque son omission serait susceptible d'induire en erreur le consommateur sur le pays d'origine ou le lieu de provenance réel de la denrée alimentaire<sup>7</sup>.

La position de la commission parlementaire sur ce point est tout autre. Elle propose de remplacer cette disposition par

3. Voir Loureiro M.-L. et Umberger W.-J. (2007). A choice experiment model for beef: what US consumer responses tell us about relative preferences for food safety, country-of-origin labeling and traceability. *Food Policy*, 32, p. 496-514.

4. Verbeke W., Roosen J. (2009). Market differentiation potential of country-of-origin, quality and traceability labeling. *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 10(1), p. 20-35.

5. Cadre qu'elle a dû défendre et amender à l'occasion d'un différend commercial l'opposant aux États-Unis et à l'Australie. Voir Charlier et Ngo, (2007). An analysis of the European Communities: Protection and trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs Dispute. *Journal of World Intellectual Property*, 10 (3/4), p. 171-186.

6. Charlier C. (2009). Signes de qualité pour les produits agroalimentaires et libre circulation des marchandises. Quelles stratégies pour les producteurs européens ? *Revue internationale de droit économique*, n° 2, p. 75-86.

7. Article 3§8 de la directive 2000/13.

un étiquetage de l'origine d'emblée obligatoire et systématique pour la viande, la volaille, les produits laitiers, les fruits et légumes, ainsi que la viande, la volaille et le poisson lorsqu'ils sont utilisés comme ingrédients d'aliments préparés. En outre, lorsque l'origine ne peut être déterminée un étiquetage « origine non spécifiée » devrait être apposé.

Cette proposition de la commission parlementaire est novatrice et surprenante. Elle est novatrice puisqu'elle introduit une pratique obligatoire qui n'est, actuellement, pas appliquée pour tous les produits<sup>8</sup>. Elle est surprenante pour au moins deux raisons. D'abord, en favorisant le volet « information aux consommateurs » elle risque d'apparaître comme une entorse au principe de libre circulation des marchandises. Enfin, elle risque de rompre le lien entre origine et qualité, pierre d'angle de la politique européenne de qualité en agroalimentaire. En effet, tout le système de valorisation des AOP et des IGP repose sur le lien entre l'origine géographique du produit et la qualité. Ainsi, l'article 2 du règlement 510/2006<sup>9</sup> définit d'une part, l'appellation d'origine comme « *le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire : originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays, et dont la qualité ou les caractères sont dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains, et dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu*

*dans l'aire géographique délimitée* » et d'autre part, l'indication géographique comme « *le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays, et dont une qualité déterminée, la réputation ou d'autres caractéristiques peuvent être attribuées à cette origine géographique, et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée* ».

Ces différentes définitions démontrent qu'il existe toujours un lien, même s'il peut être d'intensité variable, entre qualité des produits, l'origine géographique et savoir-faire humain. L'existence de qualités liées à l'origine géographique est garantie par un encadrement juridique strict. Celui-ci est fondé sur trois éléments.

Premièrement sur une définition précise des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées, deuxièmement sur un cahier des charges rigoureux dont le respect est assuré par des contrôles réguliers, troisièmement sur le non-respect de l'ensemble de ces conditions qui est sanctionné, afin de rendre le système effectif (Ngo, 2006 ; Le Goffic, 2007)<sup>10</sup>.

L'indication obligatoire de l'origine risque de déstabiliser ce schéma. En outre, elle rend possible et aisée la manifestation d'une préférence nationale dans le choix des consommateurs européens. En serait-elle véritablement un vecteur décisif ? La question reste ouverte. Mais sur le principe, il est certain que la proposition d'amende-

8. La mention de l'origine est actuellement obligatoire pour le bœuf non transformé, le poisson, les fruits, les légumes, les œufs, le miel et le vin, ainsi que dans les cas où son omission est de nature à induire le consommateur en erreur.

9. Règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, *Journal officiel* n° L 093 du 31/03/2006 p. 0012-0025.

10. Ngo (2006). *La qualité et de la sécurité des produits agroalimentaires (approche juridique)*. Paris, L'Harmattan, collection Logiques juridiques. Le Goffic (2007). L'appellation d'origine, reconnaissance juridique du concept géographique de terroir. *Revue de droit rural*, Étude 37.

ment défendue par la commission parlementaire apparaît comme une atteinte à la libre circulation des biens agroalimentaires concernés sur le marché européen.

Peut-on la justifier par le caractère essentiel de l'information délivrée aux consommateurs pour éclairer leurs choix ? Lorsque la qualité et la réputation d'un bien agricole est indiscutablement liée à l'origine, la réponse ne peut être qu'affirmative. Est-ce bien le cas pour tous les biens agricoles visés par l'article 9§1.i ? On peut en douter étant donné les catégories de biens visés. Il ne s'agit pas de biens bénéficiant d'AOP ou d'IGP pour lesquels le lien au terroir atteste de la qualité, mais de biens alimentaires de consommation courante. Du même coup, on voit bien comment à vouloir banaliser la référence à l'origine géographique on risque de « dépersonnaliser » les biens comme les IGP et AOP pour lesquels le lien à l'origine est essentiel et où la qualité est attestée par le respect strict d'un cahier des charges. Notons enfin que l'étiquetage « origine non spécifiée » est peu informatif et risque de discréditer les biens qui le porteront.

### La possibilité de renseigner la région d'origine

Parmi les 800 amendements sur lesquels ont travaillé les eurodéputés, l'amendement numéro 11 concernant l'article 35§2 proposé par la Commission européenne a pour objectif de préciser les règles en matière d'étiquetage volontaire.

Deux aspects distincts apparaissent. Pour le premier, il s'agit de coordonner la nouvelle obligation de mention de l'origine géographique du produit avec le système de valorisation de l'origine de la qualité européen reposant sur les AOP et les IGP. Pour le second, il faut réaffirmer les signes officiels de qualité comme une démarche volontaire des producteurs.

L'instauration de cette différence en matière d'origine géographique est une

nouveauté en droit communautaire. En effet, jusqu'à présent l'indication géographique était utilisée pour valoriser une qualité déterminée du produit. Le lien entre l'origine géographique et la qualité du produit est variable selon qu'il s'agisse d'une AOP ou d'une IGP, mais cette association est toujours présente<sup>11</sup>. L'indication obligatoire de l'origine géographique du produit rappelle le concept d'indication de provenance considérée en droit comme une indication visant à informer simplement le consommateur sur une origine géographique (Chavanne et Burst 1998)<sup>12</sup>. La fin de l'amendement introduit d'ailleurs la possibilité d'indiquer de façon volontaire la provenance européenne d'un produit à travers l'utilisation de la dénomination « *fabriqué dans l'Union européenne (État membre)* ». L'apposition d'une telle mention permettrait clairement de retrouver le concept d'indication de provenance. Cette évolution manifeste une volonté d'affirmer la provenance européenne d'un produit. Ce choix correspondant à l'objectif de l'Union européenne de défendre ses produits en particulier à l'échelle mondiale.

Ce qui est plus surprenant réside dans la suite de l'amendement, qui précise que cet étiquetage peut être associé à l'indication de la région de provenance du produit. Cette position de la commission parlementaire est en totale contradiction avec la volonté, affirmée auparavant par l'Union européenne, de limiter toute forme néoprotectionniste. Il suffit pour cela de rappeler la jurisprudence ferme et constante de la Cour de justice des Communautés européennes (Ngo, 2007)<sup>13</sup>. Depuis 1997, la Cour de justice des Communautés européennes juge

11. Voir supra, la première partie.

12. Chavanne A. et Burst J.-J. (1998). *Droit de la propriété industrielle*. Paris, Dalloz.

13. Ngo M.-A. (2007). Quel avenir pour les labels au regard de la libre circulation des marchandises ? *Revue de droit rural*, n° 356, p. 17-21.

contraire au droit communautaire l'apposition de labels régionaux. De telles dénominations entravent la libre circulation des marchandises, principe cardinal du droit communautaire. En ce sens, le label wallon a été interdit<sup>14</sup>, tout comme le label *Markenqualität aus deutschen Landen*<sup>15</sup>, ou encore les dénominations « Savoie », « Franche-Comté », « Corse », « Midi-Pyrénées », « Normandie », « Nord-Pas-de-Calais », « Ardennes de France », « Limousin », « Languedoc-Roussillon » et « Lorraine »<sup>16</sup>. L'ensemble de ces décisions étant fondé sur le fait que l'indication des régions dans les différents cas de figure constitue des formes de protectionnisme déguisé. En ce sens, l'arrêt concernant les dénominations françaises affirme que « *les dispositions françaises qui instituent les dénominations en cause peuvent avoir des effets sur la libre circulation des marchandises entre les États membres, dans la mesure notamment où ces dispositions favorisent la commercialisation des marchandises d'origine nationale au détriment des marchandises importées. Leur application créerait et maintiendrait par elle-même une différence de traitement entre ces deux catégories de marchandises* »<sup>17</sup>. Or, la nouvelle rédaction de l'article 35§2 proposée par la commission parlementaire autoriserait à nouveau, si elle était acceptée, ce type de dénominations.

## Conclusion

Au-delà de l'aspect technique de la question, ce débat autour de l'indication de l'origine géographique des produits est particulièrement intéressant en ce qui concerne des thématiques plus générales relatives à la complexité des institutions communautaires ou à la difficulté d'articulation entre des logiques locales et mondiales.

Cette proposition concernant la mention obligatoire des indications géographiques risque de faire l'objet d'âpres débats, comme le démontre déjà les vives réactions engendrées par le vote de la proposition au sein de la commission parlementaire. Ainsi par exemple, Renate Sommer, pourtant rapporteur du projet de règlement, déclare que « *celui-ci encouragerait (...) le protectionnisme, (et que) c'est très dangereux* »<sup>18</sup>. La Commission européenne a également fait part de son opposition à cette évolution<sup>19</sup>. Il serait intéressant d'assister aux échanges entre les différentes institutions communautaires, qui ont sur ce point des positions diamétralement opposées, comme le souligne déjà le rapport de progrès du Conseil<sup>20</sup>.

Plus généralement, ce choix de la commission parlementaire illustre un mouvement de fond qui vise à revendiquer les appartenances locales ou régionales dans un marché mondialisé. Pour preuve, cette volonté d'indiquer la provenance européenne d'un produit.

14. Cour de justice des Communautés européenne affaire C-255/03 du 17 juin 2004.

15. CJCE affaire 325/00 du 5 novembre 2002, disponible sur le site Internet <http://curia.eu.int>.

16. CJCE, affaire 6/02, du 6 mars 2003, commission européenne contre république française, disponible sur le site Internet <http://curia.eu.int>.

17. CJCE, affaire 6/02, point 12.

18. « Étiquetage des aliments : le Parlement veut indiquer l'origine géographique », note Agrisalon 16 mars 2010, <http://www.agrisalon.com>

19. « Étiquetage des aliments : le Parlement veut indiquer l'origine géographique », note Agrisalon 16 mars 2010, <http://www.agrisalon.com>

20. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16594.en09.pdf>

De surcroît, cette proposition de règlement intervient en même temps que l'adoption du rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural sur la stratégie à adopter en matière de politique de qualité des produits agricoles (Scotta, 2010)<sup>21</sup>. Une des mesures phares de ce rapport étant l'instauration d'un logo « *“qualité union européenne” qui ne devrait être disponible que pour des produits agricoles résultant entièrement d'une production européenne* ».

Il est évident que l'on assiste à un retour du local, en réaction sans aucun doute à la mondialisation. Reste à savoir si cela peut s'articuler avec la logique du commerce intracommunautaire, voire du commerce international. À cet égard, il est intéressant de noter que l'étiquetage de l'origine de denrées alimentaires est le sujet d'un différend commercial opposant actuellement le Canada et le Mexique (plaignants) aux États-Unis (défendant) devant l'Organisation mondiale du commerce. ■

---

21. Scotta G. (2010). Proposition de résolution du Parlement européen sur la politique de qualité des produits agricoles : quelle stratégie adopter ? 3 mars 2010, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu> (au 1<sup>er</sup> avril 2010).