



***Avis sur l'information des consommateurs relative aux
denrées alimentaires***

*Elaboré sur le rapport du groupe de travail constitué par le CNA, présidé par Jean-Lou GERMAIN du
collège de la restauration, Alain SOROSTE en étant le rapporteur*

Avis adopté le 25 juin 2002 à l'unanimité moins une abstention et un vote opposé.

1. ETAT DES LIEUX DES PRATIQUES EN MATIÈRE D'INFORMATION SUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES 4

| | |
|--|----------|
| 1.1. Contraintes réglementaires en matière d'information sur les denrées alimentaires..... | 4 |
| 1.1.1. Au niveau mondial : objectifs légitimes et normes | 4 |
| 1.1.2. Au niveau communautaire | 5 |
| 1.1.2.1. Au niveau des textes généraux: une double origine, une double nature de textes | 5 |
| 1.1.2.2. Textes issus de l'harmonisation des législations | 7 |
| 1.1.2.2.1. Au niveau des directives d'harmonisation horizontale de l'information | 7 |
| 1.1.2.2.2. Au niveau des directives d'harmonisation verticale « produit » intégrant l'information..... | 10 |
| 1.1.2.2.3. Dispositions relatives à l'hygiène des aliments | 12 |
| 1.1.2.3. Règlements de la politique agricole commune..... | 13 |
| 1.1.3. Au niveau national | 14 |
| 1.1.3.1. Obligation générale d'information..... | 14 |
| 1.1.3.2. Transposition des directives d'harmonisation..... | 15 |
| 1.1.3.2.1. Transposition des directives d'harmonisation horizontale | 15 |
| 1.1.3.2.2. Transposition des directives d'harmonisation verticale | 16 |
| 1.1.3.2.3. Transposition des directives et prise en compte des règlements relatifs à l'hygiène..... | 17 |
| 1.1.3.3. Prise en compte des règlements de la PAC..... | 17 |
| 1.1.3.4. Réglementation nationale des produits | 18 |
| 1.1.4. Etiquetage des denrées alimentaires non-préemballées | 18 |
| 1.1.4.1. Etats des lieux des obligations en matière d'étiquetage des denrées alimentaires non préemballées | 18 |
| 1.1.4.1.2. Dispositions nationales | 20 |
| 1.1.4.2. Conclusion..... | 20 |
| 1.1.5. Bilan des pratiques | 20 |

1.2 Usages et initiatives volontaires en matière d'information sur les denrées alimentaires21

| | |
|---|----|
| 1.2.1 Inventaire des usages et des initiatives volontaires | 21 |
| 1.2.1.1 Les obligations générales relatives aux mentions apposées de manière volontaire | 22 |
| 1.2.1.1.1 Au niveau communautaire, obligations générales pour les mentions volontaires | 22 |
| 1.2.1.1.2 Au niveau national, obligations générales pour les mentions volontaires : interdiction de la publicité mensongère et des tromperies | 23 |
| 1.2.1.2 Les obligations détaillées relatives aux mentions apposées de manière volontaire | 24 |
| 1.2.1.2.1 Au niveau communautaire, dispositions détaillées relatives à des mentions volontaires | 24 |
| 1.2.1.2.2 Au niveau national, dispositions détaillées relatives à des mentions volontaires | 26 |
| 1.2.2 Bilan des pratiques | 31 |

1.3 Recensement des procédés d'information sur les denrées alimentaires32

2. ATTENTES DES ACTEURS DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE EN MATIÈRE D'INFORMATION SUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES33

2.1 Les attentes des consommateurs selon des enquêtes33

2.2 Les attentes des organisations de consommateurs sur la nature des informations.....36

2.3 Les attentes des opérateurs économiques38

2.4 Prise en compte des caractéristiques des produits et de la prévention des conséquences sanitaires sur des groupes à risque40

3. LES ÉVOLUTIONS À PRÉVOIR43

3.1. Vers une meilleure accessibilité aux textes.....43

| | |
|---|----|
| 3.1.1. Codification et consolidation des dispositions relatives à l'information du consommateur de denrées alimentaires | 43 |
| 3.1.2. Disponibilité des textes applicables en matière d'information du consommateur de denrées alimentaires | 44 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 3.2. | Vers une meilleure lisibilité de l'étiquette | 44 |
| 3.3. | Vers une meilleure adéquation entre information disponible et information souhaitée | 46 |
| 3.4. | Vers une cohérence des informations entre produits préemballés, en vrac et consommés hors domicile..... | 47 |
| 3.4.1. | Les informations disponibles attendues par les consommateurs | 47 |
| 3.4.1.1. | La dénomination de vente..... | 47 |
| 3.4.1.2. | La liste des ingrédients | 48 |
| 3.4.1.3. | La quantité de certains ingrédients | 48 |
| 3.4.1.4. | La quantité nette | 48 |
| 3.4.1.5. | La date de durabilité maximale | 48 |
| 3.4.1.6. | Les conditions particulières de conservation et d'utilisation..... | 48 |
| 3.4.1.7. | Le nom et l'adresse du responsable | 48 |
| 3.4.1.8. | L'origine | 49 |
| 3.4.1.9. | Les conditions d'utilisation | 49 |
| 3.4.1.10. | Les boissons alcoolisées | 49 |
| 3.4.1.11. | Les autres mentions obligatoires..... | 49 |
| 3.4.2. | Les modalités d'information des consommateurs sur les denrées non préemballées | 49 |
| 4. | AVIS DU CNA..... | 50 |
| 4.1. | En ce qui concerne le contenu de l'information..... | 50 |
| 4.1.1. | Défini au niveau réglementaire | 50 |
| 4.1.1.1. | Au niveau communautaire | 50 |
| 4.1.1.2. | Au niveau national..... | 51 |
| 4.1.2. | Relevant du domaine volontaire | 52 |
| 4.1.2.1. | Pour les denrées préemballées | 52 |
| 4.1.2.2. | Pour les denrées non préemballées | 52 |
| 4.2. | En ce qui concerne l'accessibilité..... | 53 |
| 4.2.1. | Des règles en vigueur..... | 53 |
| 4.2.2. | De l'information | 53 |
| 4.3. | En ce qui concerne l'évolutivité des attentes et la pertinence des informations | 54 |
| 5. | ANNEXES | 55 |
| 5.1. | Liste des textes réglementaires nationaux spécifiques à une catégorie de produits alimentaires ... | 55 |
| 5.2. | Liste des usages professionnels relatifs à des produits alimentaires | 57 |
| 5.3. | Bibliographie | 58 |
| 5.4. | Liste des personnes ayant participé à la réflexion..... | 59 |

Préambule

Un groupe de travail a été constitué auprès du Conseil national de l'alimentation, le 3 mai 2001, pour traiter de l'étiquetage, dans le cadre global de l'information sur les denrées alimentaires. La création de ce groupe faisait suite à la demande faite par le Premier Ministre lors des Etats généraux de l'alimentation, en décembre 2000, que le CNA examine les moyens de développer l'information des consommateurs.

Sur la base d'une analyse du cadre réglementaire, des usages en vigueur et du constat des pratiques effectives en matière d'information relative aux denrées alimentaires, le Conseil a donné mandat au groupe de travail de réfléchir à une meilleure adéquation entre les informations disponibles et celles désirées, quels que soient les modes de remise des aliments aux consommateurs et de faire des propositions afin que les besoins et attentes des consommateurs et des différents acteurs de la chaîne alimentaire puissent être mieux pris en compte dans le cadre d'une amélioration générale de l'information sur les denrées alimentaires et de son accessibilité pour chacun des acteurs.

Un avenant au mandat a été adopté le 28 juin 2001 pour répondre à une saisine formulée par les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation lors de la table ronde sur les produits carnés tenue le 29 mai 2001. A cette occasion, ils ont souhaité recueillir l'avis du Conseil sur l'information de l'utilisateur dans le cadre de la restauration hors domicile.

1. Etat des lieux des pratiques en matière d'information sur les denrées alimentaires

1.1. Contraintes réglementaires en matière d'information sur les denrées alimentaires

Dans un premier temps, le groupe de travail a recensé les textes réglementaires imposant aux opérateurs économiques des contraintes en matière d'information des consommateurs.

1.1.1. Au niveau mondial : objectifs légitimes et normes

L'accord sur les entraves techniques aux échanges (dit accord TBT) signé dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) précise que les réglementations nationales ne doivent pas être plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime. Parmi ces objectifs légitimes, l'accord précité n'évoque pas explicitement l'information des consommateurs. Il évoque cependant la protection de la santé ou de la sécurité des personnes (article 2, §2 .2, Accord TBT).

Cet accord prévoit également que les membres utiliseront les normes internationales ou leurs éléments pertinents (article 2, §2.4, Accord TBT).

Par normes internationales, il convient de comprendre les normes et autres documents élaborés au sein du Comité du Codex alimentarius. Parmi ces documents, figurent une norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées, des lignes directrices générales concernant les allégations, des directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et des lignes directrices concernant l'étiquetage nutritionnel.

Ces textes ne sont pas directement applicables par les opérateurs économiques, mais ils inspirent les législateurs tant communautaires que nationaux (par exemple la directive CEE n°90/496 relative à l'étiquetage nutritionnel explicite qu'elle tient compte des directives du Codex alimentarius en matière d'étiquetage nutritionnel). De plus ils sont pris en référence lors du règlement des éventuels litiges commerciaux pouvant être dénoncés par un ou plusieurs membres de l'OMC.

1.1.2. Au niveau communautaire

1.1.2.1. Au niveau des textes généraux : une double origine, une double nature de textes

L'information des consommateurs n'est pas complètement absente des dispositions instituant la Communauté européenne. Parmi les principes d'instauration de la Communauté européenne plusieurs vont en ce sens :

L'action de la Communauté comporte (notamment) une contribution au renforcement de la protection des consommateurs (article 3, t, Traité CE).

De plus, la protection des consommateurs fait l'objet d'un titre (limité à un article) spécifique, ainsi rédigé, qui mentionne explicitement le droit des consommateurs à l'information :

Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue (notamment) à la promotion de leur droit à l'information.

Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté (article 153, § 1 et 2, Traité CE).

Le règlement CE n°178/2002 du 28 janvier 2002 établit notamment les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire. Parmi les principes généraux de la législation alimentaire, l'article 8 est relatif à la protection des intérêts des consommateurs. Il dispose que « *La législation alimentaire vise à protéger les intérêts des consommateurs et elle leur fournit une base pour choisir en connaissance de cause les denrées alimentaires qu'ils consomment. Elle vise à prévenir les pratiques frauduleuses ou trompeuses, la falsification des denrées alimentaires et toute autre pratique pouvant induire le consommateur en erreur* » (article 8, règlement CE n°178/2002).

Toujours parmi les prescriptions générales de la législation alimentaire, l'article 16 (applicable au 1^{er} janvier 2005), relatif à la présentation des denrées alimentaires, stipule que « *Sans préjudice de dispositions plus spécifiques de la législation alimentaire, l'étiquetage, la publicité et la présentation des denrées alimentaires (...), y compris leur forme, leur apparence ou leur emballage, les matériaux d'emballage utilisés, la façon dont ils sont présentés et le cadre dans lequel ils sont disposés ainsi que les informations diffusées par n'importe quel moyen, ne doivent pas induire le consommateur en erreur* » (article 16, règlement CE n°178/2002).

Parmi ces mêmes prescriptions générales, l'article 18 (également applicable au 1^{er} janvier 2005) est relatif à la traçabilité. Il dispose que « *Les denrées alimentaires (...)* qui sont mises

sur le marché dans la Communauté ou sont susceptibles de l'être sont étiquetées ou identifiées de façon adéquate pour faciliter leur traçabilité » (article 18, règlement CE n°178/2002).

Concernant les relations entre information et traçabilité, il convient de se reporter à l'avis n°28 du Conseil national de l'alimentation adopté le 28 juin 2001 sur la traçabilité des denrées alimentaires.

Parmi ces mêmes prescriptions générales, l'article 14 (applicable à compter du 1^{er} janvier 2005), relatif à la sécurité des denrées alimentaires prévoit que *« Pour déterminer si une denrée alimentaire est dangereuse, il est tenu compte (...) de l'information fournie au consommateur, y compris des informations figurant sur l'étiquette, ou d'autres informations généralement à la disposition du consommateur, concernant la prévention d'effets préjudiciables à la santé propres à une denrée alimentaire particulière ou à une catégorie particulière de denrées alimentaires » (article 14, §2, b, règlement CE n°178/2002).*

Dans le même esprit, faisant la relation entre sécurité et information, la directive CE n°2001/95 du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits définit *« un produit sûr comme tout produit qui, dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, y compris de durée, (...) ne présente aucun risque ou seulement des risques réduits à un niveau bas compatibles avec l'utilisation du produit et considérés comme acceptables dans le respect d'un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des personnes, compte tenu, en particulier (...) de la présentation du produit, de son étiquetage,, des avertissements et des instructions éventuels concernant son utilisation et son élimination ainsi que de toute autre indication ou information relative au produit » (article 2, b, iii, directive CE n°2001/95).*

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'information des consommateurs, une double origine des textes peut être soulignée. Il peut en effet s'agir :

- soit de directives (et plus rarement de règlements) dans le cadre du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres ;
- soit de règlements (essentiellement) dans le cadre de la politique agricole commune.

Concernant le rapprochement des dispositions nationales, la base légale est constituée par les articles 30 et 95 du traité CE :

- Les dispositions (interdisant les restrictions quantitatives entre les Etats membres) ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons (notamment) de protection de la santé et de la vie des personnes (article 30, Traité CE).
- La Commission dans ses propositions prévues (visant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres) en matière (notamment) de santé et de protection des consommateurs prend pour base un niveau de protection élevé (article 95, §3, Traité CE).

Il ressort de ces dispositions que l'information des consommateurs sera prise en compte tout d'abord par le biais de directives d'harmonisation des législations dans le cadre de la définition du marché intérieur (plus rarement de règlements). En l'absence de telles dispositions d'harmonisation, les Etats membres peuvent en effet restreindre la libre circulation des denrées alimentaires, sur la base de l'article 30.

Mais l'existence de directives d'harmonisation n'est pas la seule source communautaire de dispositions en matière d'information des consommateurs. L'existence de la politique agricole commune se doit d'être rappelée, même si l'information des consommateurs n'est pas clairement explicitée par les dispositions correspondantes du Traité CE, soit :

Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles (article 32, §1, Traité CE).

La politique agricole commune a (notamment) pour but de stabiliser les marchés (article 33, §1, c, Traité CE)

L'organisation commune des marchés comprend (notamment) des règles communes en matière de concurrence (article 34, §1, a, Traité CE).

Au niveau communautaire l'information du consommateur en matière de denrées alimentaires sera ainsi prise en compte par deux types de textes, pour l'essentiel des directives prises afin d'harmoniser les dispositions nationales et des règlements pris dans le cadre de la politique agricole commune.

A cette première typologie, s'ajoute une deuxième typologie interne aux directives d'harmonisation : certaines sont des textes d'application assez large, qualifiés d'horizontaux (par exemple la directive étiquetage, Cf. 1.1.2.2.1), d'autres des textes d'application plus limitée qualifiés de verticaux (par exemple les directives verticales réglementant la composition des produits de cacao et de chocolat, Cf. 1.1.2.2.2 ou bien les directives relatives à l'hygiène des aliments ou aux traitements autorisés de ces aliments, Cf. 1.1.2.2.3).

Les textes pris dans le cadre de la politique agricole commune et ayant une incidence sur l'information du consommateur sont de caractère vertical (fruits et légumes, œufs, produits de la vigne, poissons, viande bovine, viande de volaille, Cf. 1.1.2.3)

Contrairement aux textes mondiaux évoqués au 1.1.1 ci-dessus, les textes communautaires issus de cette double «base légale » sont applicables par les opérateurs économiques, soit directement (cas des règlements CE), soit après transposition effectuée par chaque Etat membre (cas des directives CE) ou en cas d'absence de transposition dans le délai prescrit par la directive.

1.1.2.2. Textes issus de l'harmonisation des législations

1.1.2.2.1. Au niveau des directives d'harmonisation horizontale de l'information

L'information du consommateur en matière de denrées alimentaires est prise en compte par cinq directives essentielles à caractère horizontal :

- La directive CE n°2000/13 du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (JOCE 6 mai 2000, n°L109) constitue en fait une version «consolidée» de la directive CE n°79/112 du Conseil du 18 décembre 1978 qu'elle remplace ;
- La directive CEE n°90/496 du Conseil du 24 septembre 1990 relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires (JOCE 6 octobre 1990, n°L276)

- La directive CEE n°84/450 du Conseil du 10 septembre 1984 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité trompeuse (JOCE 19 septembre 1984, n°L250) ;
- La directive CEE n°75/106 du 19 décembre 1974 relative au pré-conditionnement en volume de certains liquides en pré-emballage (JOCE 15 février 1975, n°L42) ;
- La directive CEE n°76/211 du 20 janvier 1976 relative au pré-conditionnement en masse ou en volume de certains produits en pré-emballage (JOCE 21 février 1976, n°L46).

1.1.2.2.1.1. La directive CE n°2000/13

La directive CE n°2000/13 précitée édicte des règles communautaires à caractère général et horizontal, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires mises dans le commerce, d'après son quatrième considérant. Cependant l'article 1^{er} de la directive indique qu'elle concerne l'étiquetage des denrées alimentaires destinées au consommateur final et aux collectivités. Malgré cette application très générale ainsi affichée, l'histoire de la construction européenne se traduit actuellement par des situations disparates selon les produits considérés (Cf. 1.1.2.2.2, 1.1.2.2.3 et 1.1.2.3). De plus, la directive « horizontale » renvoie elle-même à d'autres réglementations applicables Cf. Ci-dessous). L'étiquetage d'une denrée alimentaire, et donc l'information du consommateur, ne seront ainsi pas couverts par un seul et même texte.

La directive précitée est fondée sur l'impératif de l'information et de la protection des consommateurs, d'après son sixième considérant. D'après son deuxième considérant, la directive est nécessaire pour éviter les différences entre mesures nationales susceptibles d'entraver la libre circulation et de créer des conditions de concurrence déloyales.

Elle fixe des définitions (l'étiquetage est défini mais l'information, la présentation et la publicité ne le sont pas), des obligations générales à respecter (ne pas induire en erreur, interdiction des allégations « thérapeutiques ») et une liste de mentions obligatoires d'étiquetage définies en détail. Elle prévoit notamment, d'une part, des modalités d'étiquetage adaptées pour la vente aux collectivités avec préparation, transformation, fractionnement ou débit et, d'autre part, la vente de produits non préemballés.

L'étiquetage est défini comme « *les mentions, indications, marques de fabrique ou de commerce, images ou signes se rapportant à une denrée alimentaire et figurant sur tout emballage, document, écriteau, étiquette, bague ou collerette accompagnant ou se référant à cette denrée alimentaire* » (Directive CE n°2000/13, article 1^{er}, §3, a). L'information est définie par la norme ISO 9000-2000 au § 3.7.1 comme « données significatives ».

La directive précitée fixe ainsi une liste de 10 mentions obligatoires, dont 2 qui ne sont obligatoires qu'en cas de nécessité (mode d'emploi) ou en cas de confusion (indication de l'origine). Les 10 mentions rendues obligatoires (selon les modalités d'application définies) dans le cas général sont les suivantes :

- dénomination de vente
- liste des ingrédients, sauf exceptions
- quantité de certains ingrédients

- quantité nette pour les produits préemballés, sauf exceptions
- date de durabilité (date limite de consommation ou date limite d'utilisation optimale), sauf exceptions
- conditions particulières de conservation et d'utilisation
- nom ou raison sociale et adresse du responsable
- lieu d'origine ou de provenance (si confusion)
- mode d'emploi (si nécessaire)
- titre alcoométrique (boissons alcoolisées de plus de 1,2% volume)

Pour chacune de ces mentions, la directive CE n°2000/13 fixe des modalités d'application. Parmi celles-ci, figurent notamment les mentions prévues pour les denrées alimentaires traitées par rayonnement ionisant. Par contre la directive renvoie à des dispositions arrêtées sur la base de l'article 95 du traité CE pour la mention du traitement par rayonnements ionisants d'un ingrédient. La directive CE n°1999/2 du 22 février 1999 était intervenue précédemment pour définir ces modalités et apporter des précisions notamment en ce qui concerne la vente en vrac ou en conditionnements des denrées alimentaires, JOCE 13 mars, n°L66 (Cf. 1.1.2.2.3).

Il convient de souligner les dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 de la directive CE 2000/13 (déjà présent dans la directive CEE n°79/112) selon lequel *"des dispositions communautaires applicables à certaines denrées alimentaires déterminées et non aux denrées alimentaires en général peuvent prévoir d'autres mentions obligatoires en plus de celles énumérées"* ci-dessus.

En application de ces dispositions, ont ainsi été définies des mentions obligatoires particulières pour :

- la mention *"conditionné sous atmosphère protectrice"* par la directive CE n°94/54 du 18 novembre 1994 ;
- les mentions relatives aux denrées alimentaires contenant des édulcorants par la directive CE n°96/21 du 29 mars 1996 modifiant la directive CE n°94/54;
- les mentions *"produit à partir de soja génétiquement modifié"* ou *"produit à partir de maïs génétiquement modifié"* ou *"contient des ... fabriqués à partir de soja/maïs génétiquement modifié"*, selon le cas, par le règlement CE n°1813/97 du 19 septembre 1997, remplacé par le règlement CE n°1139/98 du 26 mai 1998 modifié par le règlement CE n°49/2000 du 10 janvier 2000 ;
- les mentions *"produit à partir de ... génétiquement modifié"* pour les denrées et ingrédients alimentaires contenant des additifs et des arômes génétiquement modifiés ou produits à partir d'organismes génétiquement modifiés par le règlement CE n°50/2000 du 10 janvier 2000.

Concernant l'étiquetage des aliments et ingrédients constitués d'organismes génétiquement modifiés ou issus d'organismes génétiquement modifiés, il convient de rappeler que le Conseil

national de l'alimentation avait émis un avis en juin 1997 qui a fait l'objet d'un avis de suivi et d'actualisation en novembre 2001.

La mention relative au lot a été instaurée par la directive CEE n°89/396 du 14 juin 1989.

1.1.2.2.1.2. La directive CEE n°90/496

La directive CEE n°90/496 fixe une forme standardisée pour l'étiquetage nutritionnel dans l'ensemble de la Communauté dans l'intérêt du consommateur mais aussi pour éviter toute nouvelle entrave technique aux échanges, d'après son sixième considérant. Compte tenu du niveau actuellement faible des connaissances dans le domaine de la nutrition, l'information fournie doit être simple et facilement compréhensible, selon son neuvième considérant.

L'étiquetage nutritionnel est défini comme étant « *toute information apparaissant sur l'étiquette et relative à la valeur énergétique et aux nutriments* » (Directive CEE n°90/496, article 1^{er}, §4, a).

L'allégation nutritionnelle est « *toute représentation et tout message publicitaire qui énonce, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles particulières de par l'énergie ou les nutriments* » (Directive CEE n°90/496, article 1^{er}, §4, b).

1.1.2.2.1.3. La directive CEE n°84/450

La directive CEE n°84/450 précitée considère que la publicité trompeuse peut entraîner une distorsion de concurrence au sein du marché (2^{ème} considérant). Elle considère également que la publicité, trompeuse ou non, affecte la situation économique des consommateurs (3^{ème} considérant). La directive a ainsi pour objet de protéger les consommateurs contre la publicité trompeuse et ses conséquences déloyales.

La publicité est définie comme « *toute forme de communication faite dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de biens ou de services* » (Directive CEE n°84/450, article 2, §1)

1.1.2.2.1.4. Les directives CEE n°75/106 et 76/211

Les directives CEE n°75/106 et 76/211 concernent les conditions de présentation à la vente de produits préparés à l'avance et fermés (notion de pré-emballage) afin de permettre une information correcte du consommateur sur la quantité nette et l'auteur du pré-emballage (ou celui qui en prend la responsabilité).

1.1.2.2.2. Au niveau des directives d'harmonisation verticale « produit » intégrant l'information

La construction européenne a connu, des années 1960 aux années 1970, une période d'harmonisation verticale visant à définir les produits, notamment alimentaires, de manière assez précise afin de faciliter leur libre circulation au sein de la Communauté. Des directives d'harmonisation ont ainsi été élaborées à cette époque. Elles comportent des dispositions relatives à l'étiquetage des produits alimentaires correspondants.

La directive CEE n°79/112 relative à l'étiquetage des denrées alimentaires en général est intervenue postérieurement à certaines de ces directives « verticales ». Aussi, les produits considérés n'étaient soumis qu'aux dispositions d'étiquetage de leurs directives spécifiques. Ces directives verticales « anciennes » ont toutes été refondues et consolidées au niveau

communautaire afin d'aligner les produits correspondants sur les règles générales d'étiquetage. Mais cette refonte des directives verticales existantes est très récente. Aussi, la situation actuelle est encore provisoirement disparate. Existente ainsi :

- des produits soumis à des directives «verticales » postérieures à la directive étiquetage « horizontale » et de ce fait soumis aux dispositions de cette directive (cas des confitures et produits équivalents soumis à la directive CEE n°79/693 du 24 juillet 1979 et à la nouvelle directive CE n°2001/113 du 20 décembre 2001 ; des eaux minérales soumises à la directive CEE n°80/777 du 15 juillet 1980 et à la nouvelle directive CE n°98/83 du 3 novembre 1998) ou modifiées postérieurement à la directive CEE n°79/112 pour tenir compte de cette dernière (comme pour les jus de fruits avec la directive CEE n°75/726 du 17 novembre 1975 modifiée par la directive CEE n°81/487 du 30 juin 1981 et les laits de conserve avec la directive CEE n°76/118 du 18 décembre 1975 modifiée par la directive CEE n°83/635 du 13 décembre 1983)
- des produits soumis à des directives «verticales » anciennes refondues et soumis à la directive étiquetage «horizontale » (cas des extraits de café avec la directive CE n°99/4 du 22 février 1999 abrogeant la directive CEE n°77/436 avec effet au 13 septembre 2000, récemment transposée dans le droit national français par le décret n°2001-977 du 26 octobre 2001)
- des produits soumis à des directives «verticales » refondues et soumis à la directive étiquetage « horizontale » à partir du délai de transposition, mais dont le délai de transposition n'est pas encore dépassé (cas des produits de cacao et de chocolat avec la directive CE n°2000/36 du 23 juin 2000 qui abroge la directive CEE n°73/241 du 24 juillet 1973 avec effet au 3 août 2003, cas des sucres soumis à la directive CEE n°73/437 du 11 décembre 1973 ou à la nouvelle directive CE n°2001/111 du 20 décembre 2001 avec effet au 12 juillet 2003, cas des miels soumis à la directive CEE n°74/709 ou à la nouvelle directive CE n°2001/110 du 20 décembre 2001 avec effet au 1^{er} août 2003).

A terme cependant (soit en août 2003), la situation sera harmonisée car tous les produits alimentaires soumis à des directives «verticales » seront également soumis à la directive étiquetage « horizontale ».

Cependant les directives «verticales », même postérieures à la directive étiquetage « horizontal » ou refondues, continuent de prévoir des mentions d'étiquetage spécifiques aux produits considérés (voir par exemple les mentions relatives au % de fruits pour les confitures et gelées ou au % de cacao pour certains produits de chocolat). Mais les compléments apportés à cet étiquetage «horizontal » harmonisé ne seront eux-mêmes pas tous harmonisés, du fait de l'abandon de l'harmonisation verticale dans les années 1980 ; ces compléments sont ainsi harmonisés pour les produits de cacao (qui font l'objet d'une directive d'harmonisation) mais ne le seront pas pour les fromages par exemple (qui sont soumis à une réglementation nationale en France par exemple).

De telles directives d'harmonisation «verticale » existent notamment pour les produits suivants :

- produits de cacao et de chocolat (1973 puis 2000)
- confitures, gelées et marmelades de fruits et crème de marron (1979 puis 2001)
- eaux minérales (1980)

- extraits de café (1977 puis 1999)
- jus de fruits (1975 puis 2001)
- laits de conserve (1975 puis 2001)
- miel (1974 puis 2001)
- sucres (1973 puis 2001)

Il convient de rappeler les dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 de la directive CE 2000/13 (également présent dans la directive CEE n°79/112) précitée selon lequel « *des dispositions communautaires applicables à certaines denrées alimentaires déterminées et non aux denrées alimentaires en général peuvent prévoir d'autres mentions obligatoires* » (Cf. 1.1.2.2.1.1).

1.1.2.2.3. Dispositions relatives à l'hygiène des aliments

Les directives relatives à l'hygiène des aliments (ensemble des mesures qui sont nécessaires pour garantir la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires, selon la directive CEE n°93/43) peuvent prévoir des dispositions relatives à l'étiquetage des aliments ou en relation avec cet étiquetage. Nous citerons les exemples suivants :

- estampille sanitaire vétérinaire pour certaines denrées animales ou d'origine animale
- liste des catégories d'additifs alimentaires
- fixation de températures de conservation

Des textes pris essentiellement pour assurer la protection de la santé publique peuvent également contenir des dispositions relatives à l'information des consommateurs. Ainsi, la mise sur le marché de nouveaux aliments ou nouveaux ingrédients alimentaires est régie par le règlement CE n°258/97 du 27 janvier 1997 (JOCE 14 février 1997, n°L43) dans lequel des exigences spécifiques supplémentaires en matière d'étiquetage ont été définies pour informer le consommateur. Ces dispositions ont été complétées dans le cas particulier des organismes génétiquement modifiés.

En ce qui concerne le traitement par ionisation des denrées et ingrédients alimentaires, la directive CE n°1999/2 du 22 février 1999 est intervenue pour définir des modalités d'étiquetage relatives à la mention du traitement d'ionisation, tant pour les denrées alimentaires que pour les ingrédients ainsi traités, JOCE 13 mars, n°L66 (Cf. 1.1.2.2.1.1).

Peut être assimilé à ces directives, l'ensemble des directives relatives aux aliments destinés à une alimentation particulière (ou produits diététiques). Ces directives définissent des conditions de composition, mais aussi de présentation des produits correspondants, avec des mentions spécifiques d'étiquetage et d'information des consommateurs. Les mentions correspondantes sont ainsi encadrées par des textes réglementaires détaillées par catégorie de produits diététiques (régimes hypocaloriques, préparations pour nourrissons et préparations de suite).

1.1.2.3. Règlements de la politique agricole commune

Dans le cadre de la politique agricole commune, de nombreux produits ont fait l'objet de la définition d'une organisation commune des marchés. De telles organisations communes comprennent des dispositions économiques mais aussi des dispositions visant à définir la composition des produits et leur étiquetage (par exemple des normes communes de commercialisation).

Des dispositions prises par voie de règlement communautaire existent ainsi pour l'étiquetage notamment des produits suivants :

- fruits et légumes soumis à des normes communes de commercialisation
- huiles d'olive
- matières grasses tartinables
- œufs
- produits de la pêche et de l'aquaculture
- viande bovine
- viandes de volailles
- vins et vins mousseux

Les dispositions ainsi prises sont soit complémentaires des dispositions de la directive étiquetage « horizontale » (exemple du règlement CE n°2991/94 relatif aux matières grasses tartinables), soit exclusives (exemple du règlement CE n°2200/96 relatif aux fruits et légumes).

Dans le cadre de la politique agricole commune ont également été pris des règlements visant la protection des indications géographiques et des appellations d'origine (règlement CEE n°2081/92 du 14 juillet 1992) et des attestations de spécificité (règlement CEE n°2082/92 du 14 juillet 1992). Dans ce même cadre le règlement CEE n°2092/91 du 24 juin 1991 concerne le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et alimentaires.

D'autres produits ont pu être régis par des règlements communautaires pris sous la double « base légale » de la politique agricole commune, d'une part, et de l'harmonisation des législations, d'autre part. Il en est ainsi pour les boissons spiritueuses. Le règlement CEE n°1576/89 du Conseil du 29 mai 1989 relatif aux boissons spiritueuses considère ainsi que la directive CEE n°79/112 est relativement imprécise en ce qui concerne le lieu de fabrication. Aussi, il fixe des dispositions spécifiques complémentaires des règles générales fixées par la directive étiquetage « horizontal ».

Concernant l'information relative aux modes d'élevage pour les filières bovine ou avicole, il convient de se reporter à l'avis du Conseil national de l'Alimentation adopté le 20 novembre 2001.

1.1.3. Au niveau national

1.1.3.1. Obligation générale d'information

Le droit national français se caractérise par l'existence du Code de la consommation, dont le titre premier du livre premier est relatif à l'information des consommateurs. Ainsi le premier article de ce code dispose que :

Tout professionnel vendeur de biens ou prestataire de services doit, avant la conclusion du contrat, mettre le consommateur en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service (article L.111-1, Code de la consommation).

Cette obligation générale s'applique sans préjudice de dispositions plus favorables aux consommateurs qui soumettent certaines activités à des règles particulières en ce qui concerne l'information des consommateurs (selon l'article L.111-3 dudit code).

Il convient de souligner que l'obligation générale d'information ainsi libellée peut être qualifiée de "pré-contractuelle" dans la mesure où elle s'applique avant la conclusion du contrat avec le consommateur. Elle peut s'analyser comme étant une obligation de résultat : le consommateur doit être mis en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du produit. Mais il ne s'agit pas des seules dispositions du code de la consommation qui peuvent interférer avec l'étiquetage des denrées alimentaires et l'information des consommateurs. L'obligation générale d'information est en effet complétée par une autre obligation générale relative à la conformité aux prescriptions en vigueur relatives à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs (article L.212-1). Cette dernière peut être analysée comme étant une condition nécessaire, mais pas nécessairement suffisante, à respecter pour que le consommateur soit effectivement mis en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du produit. Ces dernières sont définies notamment par les prescriptions (légales et réglementaires) relatives à la loyauté des transactions et à la protection des consommateurs (cf. infra).

A ces deux obligations générales, s'ajoutent des interdictions définies par le Code de la consommation et qui interfèrent avec l'exigence d'information du consommateur, ainsi :

- interdiction de la publicité fautive ou de nature à induire en erreur (article L.121-1)
- interdiction des tromperies ou des tentatives de tromperie (article L.213-1)
- interdiction de l'altération des noms (article L.217-1)
- interdiction de la suppression frauduleuse des noms, signatures, numéros de série, etc. (article L.217-2)
- interdiction des fausses indications d'origine (articles L.217-6 et L.217-7)

A ces obligations ou interdictions générales relatives à l'information, il convient également de rattacher les dispositions de la loi n°94-665 du 4 août 1994 sur l'emploi obligatoire de la langue française, notamment dans la désignation de vente, l'offre, la présentation, le mode d'emploi ou d'utilisation de tout produit.

Mais il convient aussi et surtout de signaler une autre obligation générale posée par le Code de la consommation, à savoir l'obligation générale de sécurité (article L.221-1). Selon celle-ci,

"les produits doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes". Or, le Code civil, dans son article 1386-4, précise que *"dans l'appréciation de la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre, il doit être tenu compte de toutes les circonstances et, notamment, de la présentation du produit"*. Il peut en être déduit une relation entre l'information effectuée sur le produit (relative notamment aux conditions d'utilisation, intégrant notamment celles raisonnablement prévisibles comme la température effective au sein des réfrigérateurs à usage domestique), l'éventuelle apparition d'un défaut du produit provoquant un incident et donc la mise en cause éventuelle de la responsabilité du professionnel. L'information ainsi apportée sur le produit sera appréciée dans la recherche de la responsabilité éventuelle du professionnel.

Le règlement CE n°178/2002 précité (Cf. 1.1.2.1) comprend également cette relation entre information et sécurité.

1.1.3.2. Transposition des directives d'harmonisation

1.1.3.2.1. Transposition des directives d'harmonisation horizontale

1.1.3.2.1.1. En ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires

En ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires, la partie réglementaire du Code de la consommation comprend au titre premier un chapitre II relatif aux modes de présentation et inscriptions (articles R-112-1 à R-112-33). Ces dispositions doivent être rapprochées de l'obligation générale d'information précitée. Il convient de noter que seul l'étiquetage des denrées alimentaires est ainsi couvert par des dispositions spécifiques intégrées au code de la consommation.

Les dispositions précitées du Code de la consommation sont issues de plusieurs dispositions communautaires, soit :

- une partie de la directive CEE n°79/112 modifiée (transposée initialement par le décret n°84-1147 du 7 décembre 1984), consolidée depuis par la directive CE n°2000/13 ; le reste de la directive est transposé par trois arrêtés également datés du 7 décembre 1984 et modifiés et par le décret n°2001-1097 du 16 novembre 2001, JO 23 novembre, pour les dispositions relatives aux denrées traitées par ionisation
- une partie de la directive CEE n°89/396 relative aux mentions ou marques permettant d'identifier le lot auquel appartient une denrée alimentaire, le reste étant transposé dans une modification d'un des arrêtés du 7 décembre 1984 précité.
- la directive CE n°94/54 modifiée précitée ayant défini des mentions obligatoires supplémentaires pour certaines denrées alimentaires (Cf. 1.1.2.2.1)

Le Code de la consommation distingue ainsi une première liste de 9 mentions obligatoires issues soit de la directive CE n°2000/13 précitée, soit de la directive CEE n°89/396 relative au lot. Une deuxième liste de mentions obligatoires prévoit 6 mentions liées à la présence d'un ingrédient ou d'une substance tel que les gaz d'emballage, les édulcorants ou l'alcool et issues soit de la directive CE n°2000/13, soit de la directive CE n°94/54. Une 7^{ème} mention renvoie en fait à l'apposition des autres mentions obligatoires prévues, le cas échéant, par d'autres réglementations. Ce renvoi aux autres réglementations applicables est l'un des facteurs

essentiels de la complexité de la réglementation applicable en matière d'information des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires (non pas du fait de l'existence de ce renvoi en tant que tel mais plutôt du fait de l'existence de très nombreux textes réglementaires prévoyant des dispositions en matière d'étiquetage ou d'information).

Conformément à l'article R-112-16 du Code de la consommation, des arrêtés précisent certaines dispositions, issues de la directive précitée. Trois arrêtés ont été pris, également datés du 7 décembre 1984 (modalités d'expression des ingrédients, indication de la date et du lot, indication de la quantité). Les dispositions de ces trois arrêtés sont également issues de la directive CEE n°79/112 ou de la directive CEE n°89/396 précitées.

Toujours au plan national, ces dispositions ont été explicitées par la circulaire du 23 août 1985.

1.1.3.2.1.2. En ce qui concerne l'étiquetage nutritionnel

En ce qui concerne l'étiquetage nutritionnel, les dispositions de la directive CEE n°90/496 du 24 septembre 1990 ont été transposées par le décret n°93-1130 du 27 septembre 1993, JO 29 septembre et par l'arrêté du 3 décembre 1993, JO 26 décembre.

1.1.3.2.1.3. En ce qui concerne la publicité mensongère

En ce qui concerne la publicité mensongère, les dispositions de la directive CEE n°84/450 sont prises en compte dans le code de la consommation.

1.1.3.2.1.4. En ce qui concerne les deux directives relatives aux pré-emballages

Les deux directives relatives aux pré-emballages ont été prises en compte par le décret n°79-166 du 31 janvier 1978 et l'arrêté du 20 octobre 1978.

1.1.3.2.2. Transposition des directives d'harmonisation verticale

Les directives d'harmonisation verticale ont été transposées par voie de décrets et d'arrêtés, par exemple :

- décret n°76-692 du 13 juillet 1976 (produits de cacao et de chocolat)
- décret n°76-717 du 22 juillet 1976 (miels)
- décret n°77-876 du 12 juillet 1977 (sucres)
- décret n°78-278 du 9 mars 1978 relatif aux laits de conserve
- décret n°78-1109 du 23 novembre 1978 relatif aux jus de fruits
- décret n°2001-977 du 26 octobre 2001 (extraits de café et de chicorée)
- décret n°85-872 du 14 août 1985 (confitures, gelées et marmelades)
- décret n°89-369 du 6 juin 1989 (eaux préemballées)

Seules les directives les plus récentes ayant "refondu" les directives verticales des années 1970 (confitures, jus de fruits, laits de conserve, produits de cacao et de chocolat, miels, sucres) n'ont pas encore été transposées, à l'exception de celle concernant les extraits de café et de chicorée.

1.1.3.2.3. Transposition des directives et prise en compte des règlements relatifs à l'hygiène

Les directives d'harmonisation relatives à l'hygiène des aliments ont fait l'objet soit de décrets soit d'arrêtés.

Il en est ainsi pour la directive CE n°1999/2 du 22 février 1999 relative aux denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation. Elle a été prise en compte par le décret n°2001-1097 du 16 novembre 2001, JO 23 novembre, notamment pour les dispositions de son article 7 spécifique à l'étiquetage des denrées et ingrédients traités par ionisation (et en partie issu de l'article 5, §3 de la directive CE n°2000/13 précitée).

En ce qui concerne les règlements communautaires, sur la base de l'article L.214-1 du code de la consommation, des décrets peuvent considérer que des dispositions de ces règlements sont considérées comme des mesures d'application. De ce fait, les infractions aux dispositions communautaires peuvent être constatées et sanctionnées dans les mêmes conditions que des infractions à des dispositions issues des réglementations nationales.

Il en est ainsi pour le règlement CE n°258/97 du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments ou nouveaux ingrédients alimentaires du fait du décret n°2000-838 du 28 août 2000, JO 2 septembre.

Ce décret permet aussi de sanctionner le non-respect des dispositions du règlement CE n°1139/98 modifié. Le non-respect du règlement CE n°50/2000 peut être sanctionné quant à lui grâce au décret n°2001-1072 du 15 novembre 2001.

1.1.3.3. Prise en compte des règlements de la PAC

Sur la base de l'article L.214-1 du Code de la consommation, des décrets peuvent considérer que des dispositions des règlements communautaires sont considérées comme des mesures d'application. De ce fait, les infractions aux dispositions communautaires peuvent être constatées et sanctionnées dans les mêmes conditions que des infractions à des dispositions réglementaires nationales.

Il en est ainsi pour :

- Le règlement CEE n°1898/97 du 2 juillet 1987 relatif à la protection des dénominations du lait et des produits laitiers, du fait du décret n°91-898 du 6 septembre 1991
- Le règlement CEE n°1907/90 du 26 juin 1990 concernant certaines normes de commercialisation applicables aux œufs, du fait du décret n°94-641 du 20 juillet 1994
- Le règlement CEE n°1601/91 concernant les vins aromatisés, les boissons aromatisées à base de vin et des cocktails aromatisés, du fait du décret n°93-957 du 21 juillet 1993
- Le règlement CE n°2200/96 du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, du fait du décret n°97-1107 du 24 novembre 1997

- Le règlement CE n°820/97 du 21 avril 1997 relatif à l'étiquetage de la viande bovine, du fait du décret n°98-940 du 19 octobre 1998
- Le règlement CE n°2815/98 du 22 décembre 1998 relatif aux huiles d'olive, du fait du décret n°2000-551 du 15 juin 2000.

1.1.3.4. Réglementation nationale des produits

Le droit national français comprend un grand nombre de textes réglementaires pris notamment sur la base de l'article L.214-1 du code de la consommation (mesures d'application). Ces textes ont été pris soit afin de transposer des directives communautaires (Cf. 1.1.3.2), soit pour prendre en considération les règlements communautaires au niveau des constats officiels et des sanctions (Cf. 1.1.3.2 et 1.1.3.3), soit pour définir des mesures réglementaires strictement nationales.

Dans cette dernière catégorie de textes, le secteur des denrées alimentaires est particulièrement représenté. Les textes nationaux « verticaux » comportent soit diverses mesures relatives à l'information des consommateurs, soit au minimum une définition de dénominations de vente. La liste de ces textes figure en annexe 5.1.

1.1.4. Etiquetage des denrées alimentaires non-préemballées

1.1.4.1. Etats des lieux des obligations en matière d'étiquetage des denrées alimentaires non préemballées

1.1.4.1.1 Définition de la notion de non préemballé

La notion de denrées alimentaires préemballées ou non a été exposée dans l'état des lieux de la réglementation applicable en matière de mentions obligatoires d'étiquetage.

La remise de denrées alimentaires non préemballées au consommateur final s'effectue notamment dans les activités suivantes :

- rayon de vente traditionnelle à la coupe dans les grandes et moyennes surfaces
- produits vendus en vrac en libre service
- alimentation de détail (boucher, pâtissier, traiteur, poissonnier, etc.)
- restauration hors foyer (commerciale, collective, sociale)
- vente à emporter

Il convient de noter que les dispositions communautaires prévoient trois cas :

- denrées alimentaires présentées non préemballées à la vente au consommateur final et aux collectivités
- denrées alimentaires emballées sur les lieux de vente à la demande de l'acheteur
- denrées alimentaires préemballées en vue de leur vente immédiate

Il ressort de ces deux typologies qu'elles ne se recoupent pas exactement, au point que, dans un même établissement de commerce de denrées ou de restauration, plusieurs des trois cas prévus par les dispositions communautaires peuvent coexister. Ceci tient au fait que les textes communautaires n'ont pas considéré les activités commerciales, prises individuellement, mais les formes diverses de présentation des aliments.

1.1.4.1.1.1. Dispositions communautaires

La directive CE n°2000/13 du 20 mars 2000 (qui a remplacé la directive CEE n°79/112 modifiée) prévoit en son article 14 que *«pour les denrées alimentaires présentées non préemballées à la vente au consommateur final et aux collectivités ou pour les denrées alimentaires emballées sur les lieux de vente à la demande de l'acheteur ou préemballées en vue de leur vente immédiate, les Etats membres arrêtent les modalités selon lesquelles les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4 paragraphe 2 sont indiquées»*.

Toujours selon cet article, les Etats membres *«peuvent ne pas rendre obligatoires ces mentions ou certaines d'entre elles à condition que l'information de l'acheteur soit assurée »*.

Les mentions prévues à l'article 3 sont :

- dénomination de vente
- liste des ingrédients
- quantité de certains ingrédients
- quantité nette (pour les denrées préemballées)
- date de durabilité minimale ou date limite de consommation
- conditions particulières de conservation ou d'utilisation
- nom ou raison sociale et adresse
- lieu d'origine ou de provenance si nécessaire
- mode d'emploi si nécessaire
- % alcool pour les boissons alcooliques de plus de 1,2% vol.
- métrologie légale

Les mentions prévues à l'article 4 paragraphe 2 sont les autres mentions obligatoires prévues en plus de celles énumérées ci-dessus par les dispositions communautaires applicables à certaines denrées alimentaires déterminées (exemple : mention "conditionné sous atmosphère protectrice", denrées édulcorées, soja ou maïs génétiquement modifié, additif ou arôme génétiquement modifié, voir 1.1.2.2.1.1).

Les Etats membres peuvent prévoir en l'absence de telles dispositions communautaires l'apposition de mentions autres par des dispositions nationales soumises dès lors à la procédure prévue à l'article 19 (obligation de communication à la Commission du projet

envisagé, mise en application 3 mois après cette communication en l'absence d'avis contraire de la Commission).

1.1.4.1.2. Dispositions nationales

Le Code de la consommation prévoit pour les denrées alimentaires non préemballées en son article R.112-31 que la dénomination de vente soit mentionnée. Ses articles R.112-27 et R.112-28 prévoient la mention de l'indication du lot. Les dispositions relatives à l'information du consommateur sur les prix, à l'exception de celles relatives au prix à l'unité de mesure, s'appliquent également aux denrées non préemballées.

1.1.4.2. Conclusion

Il ressort de la comparaison entre les dispositions communautaires et les dispositions nationales exposées ci-dessus que les dispositions nationales paraissent incomplètes au regard des dispositions communautaires en matière d'information du consommateur de denrées alimentaires non préemballées. Les dispositions nationales ne rendent obligatoires, en matière d'étiquetage de denrées non préemballées, que la mention de la dénomination de vente et du lot de fabrication. Il n'est rien dit quant aux autres mentions (liste des ingrédients, quantité de certains d'entre eux, date de durabilité minimale ou date limite de consommation, % alcool notamment) ou quant aux modalités selon lesquelles l'information du consommateur doit être assurée.

1.1.5. Bilan des pratiques

Les statistiques des contrôles officiels exercés par la DGCCRF font état des chiffres suivants :

| Année | Nombre de contrôles | Anomalies ⁽¹⁾ |
|---------------------|---------------------|--------------------------|
| 1998 | 85111 | 10762 |
| 1999 | 84224 | 11220 |
| 2000 ⁽²⁾ | 63547 | 9816 |

⁽¹⁾ anomalies ayant donné lieu à des rappels de réglementation ou à des suites contentieuses.

⁽²⁾ statistiques partielles en raison d'une évolution de l'outil informatique ayant entraîné un retard des saisies.

Il est rappelé qu'une partie au moins des contrôles de la DGCCRF est orientée. Par conséquent le nombre d'anomalies n'a pas de réelle valeur statistique.

Concernant les anomalies ayant donné lieu à des suites contentieuses, sur les 5 dernières années (soit du 1^{er} janvier 1996 à mai 2001), les Tribunaux ont été saisis pour des anomalies d'étiquetage relatives aux mentions obligatoires se répartissant de la manière suivante :

- absence de mentions d'étiquetage obligatoires sur des produits destinés au consommateur final (étiquetage spécifique aux fruits et légumes : 6 cas; règles générales : 2 cas; mode d'emploi insuffisant : 1 cas)
- dénominations de vente trompeuses (8 cas)

- absence d'indication du ou des traitements subis par la denrée (décongélation : 4 cas; traitement des fruits et légumes : 1 cas)
- origine trompeuse (4 cas)
- absence de mentions d'étiquetage obligatoires sur des produits circulant entre professionnels (1 cas)
- étiquetage non indélébile (1 cas)

La très grande majorité des anomalies donnant lieu à des rappels de réglementation porte en fait sur les mentions facultatives d'étiquetage (Cf. 1.2.2). S'agissant des mentions obligatoires, les problèmes rencontrés portent sur :

- la dénomination de vente des produits nouveaux;
- l'utilisation d'une date limite de consommation (DLC) en lieu et place d'une date limite d'utilisation optimale (DLUO)
- l'indication des traitements subis par la denrée alimentaire.

1.2 Usages et initiatives volontaires en matière d'information sur les denrées alimentaires

Dans un second temps, le groupe a réalisé un inventaire des usages et des initiatives volontaires en matière d'information du consommateur ainsi qu'un bilan de leur pratique.

1.2.1 Inventaire des usages et des initiatives volontaires

Le présent inventaire reprend les dispositions légales et réglementaires encadrant de manière plus ou moins détaillée les mentions d'information du consommateur apposées de manière volontaire par les opérateurs économiques. Il reprend également les dispositions autres que légales et réglementaires qui peuvent concerner les mentions volontaires d'information du consommateur en matière de denrées alimentaires. Les outils suivants peuvent en effet être distingués en matière d'allégations :

- l'outil légal ou réglementaire, soit communautaire, soit national ;
- la jurisprudence établie par les tribunaux, communautaire ou nationaux ;
- la doctrine administrative, qui peut entériner une autodiscipline professionnelle, et reste soumise à l'appréciation souveraine des tribunaux; peuvent y être associés les avis émis par des instances consultatives, telles le Conseil national de l'alimentation ou le Conseil national de la consommation ;
- l'autodiscipline professionnelle concernant un produit, un secteur, voire plusieurs secteurs; elle peut faire l'objet de codes d'usages ou de normes, au niveau tant communautaire que national.

1.2.1.1 Les obligations générales relatives aux mentions apposées de manière volontaire

1.2.1.1.1 Au niveau communautaire, obligations générales pour les mentions volontaires

L'information volontaire du consommateur en matière de denrées alimentaires est prise en compte par deux directives essentielles fixant des exigences à caractère général :

- La directive CE n°2000/13 du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 précitée relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard ;
- La directive CEE n°84/450 du Conseil du 10 septembre 1984 précitée relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité trompeuse.

1.2.1.1.1.1 La directive CE n°2000/13

La directive CE n°2000/13 édicte des règles communautaires à caractère général et horizontal, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires mises sur le commerce.

Elle fixe également des exigences générales à respecter qui trouvent leur application notamment dans l'apposition volontaire de mentions d'information du consommateur, soit :

- ne pas induire en erreur, de trois manières :
 - sur les caractéristiques de la denrée
 - en attribuant à la denrée des propriétés ou des effets qu'elle ne possède pas
 - en suggérant que la denrée possède des caractéristiques particulières, en fait communes à l'ensemble des denrées similaires
- ne pas attribuer des propriétés « thérapeutiques » (prévention, traitement ou guérison), ni les évoquer

Une liste non exhaustive d'allégations, soit interdites, soit d'usage restreint, est prévue (par voie de directive).

1.2.1.1.1.2 La directive CEE n°84/450

Aux termes de la directive CEE n°84/450, la publicité est définie « *comme toute forme de communication faite dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de biens ou de services* » (Directive CEE n°84/450, article 2, §1).

De ce fait les mentions d'information volontaire du consommateur peuvent être considérées comme étant de la publicité. Elles ne doivent donc pas être trompeuses.

Il convient d'appliquer ces obligations générales relatives à l'apposition de mentions volontaires, que celles-ci fassent ou non l'objet de dispositions détaillées (Cf. 1.2.1.2).

1.2.1.1.2 Au niveau national, obligations générales pour les mentions volontaires: interdiction de la publicité mensongère et des tromperies

Le droit national français se caractérise par l'existence du Code de la consommation, dont le titre premier du livre premier est relatif à l'information des consommateurs et le titre II est relatif à la conformité des produits. Il est ainsi posé une obligation générale d'information du consommateur sur les caractéristiques essentielles du bien (article L.111-1) ainsi qu'une obligation de conformité aux prescriptions en vigueur relatives à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs (article L.212-1).

Mais en matière de mentions volontaires d'information des consommateurs, deux dispositions méritent d'être soulignées :

- L'interdiction de la publicité fautive ou de nature à induire en erreur (article L.121-1)
- L'interdiction des tromperies ou des tentatives de tromperie (article L.213-1).

L'article R-112-7 du Code de la consommation interdit, quant à lui, l'étiquetage de nature à créer une confusion.

L'apposition d'une mention volontaire d'information doit toujours être appréciée au regard de ces deux types d'interdiction qui trouvent particulièrement leur application en matière d'étiquetage des denrées alimentaires. Toute mention volontaire ne doit pas être constitutive soit d'un délit de publicité mensongère ou de nature à induire en erreur, soit d'un délit de tromperie ou de tentative de tromperie. Il en ressort notamment que toute allégation effectuée dans le cadre d'une mention d'apposition volontaire paraît devoir remplir les conditions suivantes :

- être vraie
- être vérifiable
- être justifiable sur demande des agents des services officiels

Il convient évidemment qu'elle ne soit pas interdite par ailleurs (soit de manière générale, comme les allégations « thérapeutiques », soit de manière plus détaillée).

En complément peuvent être signalées également les dispositions du Code de la consommation visant à interdire :

- l'altération des noms (article L.217-1)
- la suppression frauduleuse des noms, signatures, numéros de série, etc. (article L.217-2)
- les fausses indications d'origine (articles L.217-6 et L.217-7)

A ces obligations ou interdictions générales relatives à l'information, notamment volontaires, il convient de rattacher les dispositions de la loi n°94-665 du 4 août 1994 sur l'emploi obligatoire de la langue française, notamment dans la désignation de vente, l'offre, la présentation, le mode d'emploi ou d'utilisation de tout produit.

1.2.1.2 Les obligations détaillées relatives aux mentions apposées de manière volontaire

1.2.1.2.1 Au niveau communautaire, dispositions détaillées relatives à des mentions volontaires

1.2.1.2.1.1 Au niveau communautaire, dispositions détaillées par type de mention applicable à toute catégorie de produit

Concernant les mentions volontaires applicables à tout type de produit, existent essentiellement deux ensembles de dispositions générales fixées au niveau communautaire, soit l'étiquetage nutritionnel, d'une part, et les signes d'identification de la qualité et de l'origine, d'autre part. Il est prévu de fixer au niveau communautaire une liste d'allégations dont l'usage serait soit interdit, soit restreint.

1.2.1.2.1.1.1 *Etiquetage nutritionnel*

La directive CEE n°90/496 du Conseil du 24 septembre 1990 est relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires. Dans le cas général, l'étiquetage nutritionnel (en l'absence d'allégation nutritionnelle dans l'étiquetage ou la publicité de la denrée considérée) est optionnel. Mais si un étiquetage nutritionnel est effectué, il doit respecter la forme standardisée dans l'ensemble de la Communauté. La directive précitée a été prise dans l'intérêt du consommateur mais aussi pour éviter toute nouvelle entrave technique aux échanges, d'après son sixième considérant.

Compte tenu du niveau actuellement faible des connaissances dans le domaine de la nutrition, l'information fournie doit être simple et facilement compréhensible, selon son neuvième considérant.

L'étiquetage nutritionnel est défini comme étant « *toute information apparaissant sur l'étiquette et relative à la valeur énergétique et aux nutriments* » (Directive CEE n°90/496, article 1^{er}, §4, a).

L'allégation nutritionnelle est « *toute représentation et tout message publicitaire qui énonce, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles particulières de par l'énergie ou les nutriments* » (Directive CEE n°90/496, article 1^{er}, §4, b).

1.2.1.2.1.1.2 *Signes d'identification de la qualité et de l'origine*

Des dispositions communautaires ont été définies dans le cadre des signes d'identification de la qualité et de l'origine. Nous pouvons citer les textes suivants :

- mode de production biologique, règlement CEE n°2092/91 du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires ;
- appellation d'origine et indication géographique, règlement CEE n°2081/92 du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (sauf boissons spiritueuses et produits vitivinicoles) ;
- attestation de spécificité, règlement CEE n°2082/92 du 14 juillet 1992 relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Tous ces signes d'identification de la qualité et de l'origine relèvent de démarches volontaires de la part des opérateurs économiques. Par contre, ils font l'objet d'un cadre réglementaire très détaillé à la fois pour les conditions d'obtention desdits signes mais aussi pour les modalités de présentation et d'information des consommateurs. Des mentions spécifiques sont ainsi réservées à de tels produits (dont les dénominations enregistrées et protégées). Une indication de conformité avec le système de contrôle mis en place est prévue pour les produits issus du mode de production biologique. Des logos communautaires d'application volontaire sont définis (agriculture biologique, appellation d'origine protégée, indication géographique protégée, spécialité traditionnelle garantie).

1.2.1.2.1.3 Liste des allégations

Dans le cadre de la directive CE n°2000/13 précitée, une liste non exhaustive d'allégations, soit interdites, soit d'usage restreint, est prévue (selon son article 2, paragraphe 2, par la voie de l'harmonisation des législations). Ces allégations devraient porter soit sur les mentions « thérapeutiques », soit sur les mentions pouvant prêter à confusion. En fait, cette liste n'a pas été établie.

1.2.1.2.1.2 Au niveau communautaire dispositions détaillées par catégorie de produits

Au niveau des mentions d'apposition volontaire définies pour certains produits, nous retrouvons la réglementation « verticale » évoquée pour les mentions obligatoires, soit les directives « verticales », soit les règlements pris dans le cadre de la politique agricole commune (voir 1.1.2.2.2, 1.1.2.2.3 et 1.1.2.3).

Parmi les directives « verticales », les dispositions suivantes peuvent être citées:

- produits de cacao et de chocolat (1973 puis 2000), prévoyant par exemple la mention possible d'un qualificatif de supériorité pour certains chocolat et chocolat au lait ayant des caractéristiques définies ;
- confitures, gelées et marmelades de fruits et crème de marron (1979 puis 2001), prévoyant par exemple le qualificatif « extra » pour les confitures et les gelées ;
- eaux minérales (1980) prévoyant des conditions d'apposition pour des mentions relatives à la minéralité des eaux (très faiblement minéralisée, sulfatée, magnésienne par exemple) ou des mentions portant sur leur utilisation (convient pour la préparation des aliments des nourrissons, convient pour un régime pauvre en sodium, peut être laxative, peut être diurétique) ;
- miel (1974 puis 2001), prévoyant par exemple la mention possible de l'origine florale ou végétale, l'origine régionale, territoriale ou topographique ou de critères de qualité spécifiques, 2001).

Dans les règlements « verticaux », figurent notamment les dispositions suivantes :

- fruits et légumes frais soumis à des normes communes de commercialisation, facultativement la marque officielle de contrôle, et, selon les produits, par exemple une mention relative au calibre ou au nom de la variété ou au contenu minimal en sucre ;
- huiles d'olive vierge, désignation facultative de l'origine ;

- œufs, désignation facultative relative au mode d'élevage (par exemple œufs de poules élevées en plein air), à l'origine, à l'alimentation, à la date de durabilité minimale, à la date de vente recommandée, à la date d'emballage ou à la date de ponte ;
- matières grasses tartinables, prévoyant par exemple la mention de l'origine végétale, animale ou géographique, une référence au niveau de qualité, les mentions «allégé » ou « à teneur réduite en matières grasses », la mention « traditionnel » pour certains beurres et le terme « végétal » pour certaines margarines et autres pâtes à tartiner ;
- spiritueux, prévoyant par exemple la mention « assemblage » ou l'apposition d'un millésime ;
- vins, prévoyant notamment les dispositions relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées ainsi que les mentions d'application volontaire telles que millésime, mention traditionnelle (villages, cru classé, passe-tout-grain,..), récompense, couleur, teneur en sucre résiduel (sec, demi sec, etc.), cépages, embouteillage, conseils, etc. ;
- viande bovine, mentions facultatives prévues dans un cahier des charges agréé par l'autorité compétente d'un Etat membre, par exemple relatives au mode d'élevage ou au mode d'alimentation; nous trouvons ici un exemple d'obligation d'obtention d'une autorisation préalable pour l'emploi de mentions d'information volontaires (voir aussi au niveau national) ;
- vins aromatisés ou équivalents prévoyant une référence à l'arôme principal, à la nature de l'alcool ou à des dénominations géographiques ;
- vins mousseux, prévoyant notamment les dispositions relatives aux vins mousseux de qualité produits dans des régions déterminées ainsi que les mentions d'application volontaire telles que le nom d'unités géographiques autres que celles de régions déterminées, le nom de cépage, « fermentation en bouteille », « méthode traditionnelle », « méthode champenoise », le millésime, les récompenses, des mentions de qualité supérieure, etc. ;
- volailles, avec la désignation facultative du mode d'élevage (fermier – élevé en plein air par exemple), du mode d'alimentation ou de l'âge d'abattage des volailles.

Concernant l'information relative aux modes d'élevage pour les filières bovine ou avicole, il convient de se reporter à l'avis du Conseil national de l'alimentation adopté le 20 novembre 2001.

1.2.1.2.2 Au niveau national, dispositions détaillées relatives à des mentions volontaires

1.2.1.2.2.1 Au niveau national, dispositions détaillées par type de mention applicable à toute catégorie de produit

1.2.1.2.2.1.1 Etiquetage nutritionnel et allégations nutritionnelles

En ce qui concerne l'étiquetage nutritionnel les dispositions de la directive CEE n°90/496 du 24 septembre 1990 ont été transposées par le décret n°93-1130 du 27 septembre 1993, JO 29 septembre et par l'arrêté du 3 décembre 1993, JO 26 décembre.

En matière d'allégations nutritionnelles, il convient de signaler les avis suivants émis par la Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière (CEDAP, intégrée depuis dans l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments) :

- avis du 18 décembre 1996 sur les recommandations relatives au caractère non trompeur des allégations nutritionnelles fonctionnelles
- avis du 8 juillet 1998 relatif au caractère non trompeur des seuils des allégations nutritionnelles (comparatives et relatives)

1.2.1.2.2.1.2 *Signes d'identification de la qualité et de l'origine et autres*

En ce qui concerne les signes d'identification de la qualité et de l'origine (dont le caractère volontaire doit être souligné), le droit national français comprend la définition de cinq signes officiels d'identification de la qualité ou de l'origine, soit, selon l'article L640-2 du Code rural :

- l'appellation d'origine contrôlée
- le label (décret n°96-193 du 12 mars 1996), sauf produits AOC, VDQS et vins de pays
- la certification de conformité (décret n°96-193 du 12 mars 1996), sauf produits AOC, VDQS et vins de pays
- la certification du mode de production biologique (décret n°96-193 du 12 mars 1996)
- la dénomination « montagne » (décret n°2000-1231 du 15 décembre 2000), sauf vins

Les règles d'emploi de ces différents signes sont définies par voie de décrets. Elles comprennent des modalités d'information des consommateurs (dénominations réservées, mentions spécifiques réservées, apposition d'un logo spécifique tel le label rouge, une marque collective de certification, le logo AB et le logo AOC à définir).

Des mentions spécifiques d'étiquetage peuvent être prévues dans le cadre des cahiers des charges qui doivent faire l'objet (labels rouges, certificats de conformité avec indication géographique, mode de production biologique) d'une homologation ministérielle. Nous trouvons ici un exemple d'autorisation préalable à l'apposition de mentions volontaires (voir également le cas des allégations thérapeutiques, le cas des aliments diététiques hors catégorie et le cas de la viande bovine).

De plus l'articulation avec les dispositions communautaires concernant la protection de certaines dénominations est assurée. Ces articulations avec le droit communautaire sont notamment définies par le décret n°2000-826 du 28 août 2000 (IGP et AOP) et le décret n°2000-827 du 28 août 2000 (attestation de spécificité).

En complément il est prévu de fixer des règles concernant la mention « produits de la ferme » et le qualificatif « fermier » (depuis la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole) ainsi que concernant la mention relative à un mode de production « agriculture raisonnée » (depuis la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques). Ce dernier a fait l'objet du décret n°2002-631 du 25 avril 2002 quant à la qualification des exploitations au titre de

l'agriculture raisonnée. En revanche, ce décret ne traite pas des conditions dans lesquelles la mention « agriculture raisonnée » pourrait, le cas échéant, être utilisée dans l'étiquetage.

1.2.1.2.2.1.3 *Allégations « thérapeutiques »*

L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé a un pouvoir de contrôle de la publicité en faveur de tous les produits (y compris alimentaires) revendiquant une finalité sanitaire. Le contrôle préalable à la mise sur le marché est exercé sur la base des dispositions du Code de la santé publique relatives à l'autorisation préalable de publicité de tels produits, dénommé visa de publicité. Ces dispositions peuvent trouver leur application pour les denrées alimentaires revendiquant une finalité sanitaire (traitement des maladies et des affections, modification de l'état physique ou physiologique, restauration, correction ou modification des fonctions organiques).

Le CNA a émis un avis relatif aux allégations faisant un lien entre alimentation et santé en juin 1998 et est en train de le réviser.

1.2.1.2.2.1.4 *Marque de distributeur et mention du fabricant*

Depuis la loi du 15 mai 2001 précitée ayant modifié le Code de la consommation, un fabricant peut demander à apposer son nom et son adresse sur un produit à marque de distributeur.

1.1.5.1.1.1.1. *Mention "frais"*

Le Conseil national de la consommation a rendu le 8 février 1990 un avis sur l'emploi du terme "frais" en matière de denrées alimentaires, avis modifié le 4 mars 1992.

1.1.5.1.1.1.2. *Doctrine administrative*

Une doctrine administrative abondante existe et porte sur des mentions applicables à l'ensemble des produits alimentaires, ou presque. Nous citerons l'exemple des termes "maison", "naturel" ou "nouveau" ou des mentions relatives par exemple à un contrôle exercé par un organisme tiers. De telles doctrines peuvent faire l'objet de Notes de service ou de Circulaires. La doctrine administrative peut également faire l'objet d'avis publiés au Bulletin d'Information et de Documentation (BID) édité par l'Ecole Nationale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, basée à Montpellier et dépendant de la DGCCRF.

1.2.1.2.2.2 Au niveau national, dispositions détaillées par catégorie de produit

1.2.1.2.2.2.1 *Transposition des directives d'harmonisation « verticales »*

Les directives d'harmonisation « verticale » ont toutes été refondues au niveau communautaire. Seule la directive relative aux extraits de café et de chicorée a été récemment transposée. Les directives les plus récentes (dont produits de cacao et de chocolat publiée en 2000, confitures, jus de fruits, laits de conserve, miels, sucres publiées fin 2001) n'ont pas encore été transposées. A propos de ces produits il est intéressant de signaler que la loi du 15 mai 2001 précitée réserve les dénominations « chocolat pur beurre de cacao » et « chocolat traditionnel » aux seuls chocolats fabriqués sans ajout de matière grasse végétale autre que le beurre de cacao. La directive CE n°2000/36 demande pourtant aux Etats membres de ne pas adopter de dispositions nationales non prévues par ladite directive pour les produits considérés.

1.2.1.2.2.2 *Prise en compte des règlements communautaires de la PAC*

En ce qui concerne les règlements communautaires, sur la base de l'article L.214-1 du Code de la Consommation, des décrets peuvent considérer que des dispositions de ces règlements sont considérées comme des mesures d'application. De ce fait, les infractions aux dispositions communautaires peuvent être constatées et sanctionnées dans les mêmes conditions que des infractions à des dispositions réglementaires nationales.

Il en est ainsi par exemple pour :

- Le règlement CEE n°1907/90 du 26 juin 1990 concernant certaines normes de commercialisation applicables aux œufs, du fait du décret n°94-641 du 20 juillet 1994
- Le règlement CEE n°1601/91 concernant les vins aromatisés, les boissons aromatisées à base de vin et des cocktails aromatisés, du fait du décret n°93-957 du 21 juillet 1993
- Le règlement CE n°2200/96 du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, du fait du décret n°97-1107 du 24 novembre 1997 ;
- Le règlement CE n°820/97 du 21 avril 1997 relatif à l'étiquetage de la viande bovine, du fait du décret n°98-940 du 19 octobre 1998 ;
- Le règlement CE n°2815/98 du 22 décembre 1998 relatif aux huiles d'olive, du fait du décret n°2000-551 du 15 juin 2000.

1.2.1.2.2.3 *Réglementation nationale des produits*

Le droit national français comprend un grand nombre de textes réglementaires pris notamment sur la base de l'article L.214-1 du Code de la consommation. Ils peuvent comporter des dispositions relatives aux mentions d'apposition volontaire. Figurent notamment :

- Le décret du 11 mars 1908 (grasses) pour l'indication optionnelle de l'origine
- Le décret du 19 août 1921 (vins, vins mousseux et eaux-de-vie) pour l'indication optionnelle des mentions « négociant », « propriétaire », « château », « domaine », « premier cru », du millésime, etc.
- Le décret du 7 octobre 1932 (chicorée, thé) pour la mention de l'origine
- Le décret du 1^{er} octobre 1938 (jus de légumes) pour les mentions relatives à l'origine, « frais », « pur », « salé »
- Le décret n°53-978 du 30 septembre 1953 (cidres, poirés) pour les mentions primeur, effervescence naturelle, doux
- Le décret n°55-241 du 10 février 1955 (conserves et semi-conserves) pour l'identification symbolique de l'unité et la nature conserve ou semi-conserve
- Le décret n°67-251 du 17 mars 1967 (volailles) pour la mention « production du département de.. »

- Le décret n°88-1203 du 30 décembre 1988 (yaourts) pour la mention « gras »
- Le décret n°88-1206 du 30 décembre 1988 (fromages) pour les mentions telles que la teneur minimale en matière grasse sur le produit fini, les qualificatifs maigre, allégé, gras, fermier, double crème, etc.
- Le décret n°89-369 du 6 juin 1989 (eaux préemballées) par exemple pour la mention du caractère appropriée de l'eau de source pour les nourrissons ainsi que les mentions fixées au niveau communautaire pour les eaux minérales
- Le décret n°93-1074 du 13 septembre 1993 (pains) pour la mention « au levain » par exemple
- Le décret n°2000-658 du 6 juillet 2000 (moutardes) pour certains qualificatifs tel «extra forte » ou « forte » ou la mention « à l'ancienne »

En complément, il convient de rappeler les dispositions applicables aux produits destinés à une alimentation particulière. L'harmonisation de ces derniers est actuellement incomplète. Aussi de tels produits sont soit conformes à des directives communautaires (transposées dans le droit national), soit conformes à des catégories prévues par la réglementation nationale spécifique (par exemple produits à teneur garantie en vitamine), soit soumis à une déclaration (comprenant un exemple de l'étiquetage pour les produits non commercialisés dans un autre Etat membre) lors de la première mise sur le marché pour les produits ne relevant pas d'une catégorie déterminée. L'opérateur peut avoir à justifier, à la demande du Préfet, des allégations formulées quant aux caractéristiques nutritionnelles particulières. Ce régime de la déclaration a pour finalité d'informer les services officiels de contrôle afin que ceux-ci exercent a posteriori des contrôles. Il est donc moins contraignant que le régime de l'autorisation préalable tel que prévu pour les allégations thérapeutiques (Cf. 1.2.1.2.2.1.3).

Enfin, concernant la viande bovine, en application des dispositions communautaires, la France a choisi d'étendre à tous les professionnels l'application d'un accord interprofessionnel conclu au sein de l'INTERBEV (par exemple arrêté du 24 février 2000 puis arrêté du 30 juillet 2001) et ce pour des périodes relativement limitées dans le temps (7 mois puis 4 mois). Le cahier des charges correspondant est disponible auprès d'INTERBEV.

Concernant l'information relative aux modes d'élevage pour les filières bovine ou avicole, il convient de se reporter à l'avis du Conseil national de l'alimentation adopté le 20 novembre 2001.

1.2.1.2.2.4 Normes, usages et démarches professionnelles

En complément de la réglementation il convient de signaler l'existence d'usages professionnels, validés ou non par l'Administration. De tels usages peuvent prévoir des définitions de produits mais aussi des mentions particulières d'étiquetage. Par définition l'application de tels usages est d'application volontaire. Les usages peuvent être pris en compte par les services officiels et les tribunaux en fonction de leur caractère loyal et constant notamment. De tels usages sont initiés soit par les centres techniques (CTCPA pour les conserves de produits agricoles et CTSCCV pour les produits de charcuterie, de salaison et les conserves de viandes, essentiellement), soit par des syndicats professionnels. Hormis les usages définis par les Centres techniques précités, une liste des usages professionnels figure en annexe 5.2.

Il peut également exister des normes d'application volontaire homologuées par l'AFNOR. Ces normes peuvent comporter des spécifications portant notamment sur la définition des produits et l'étiquetage de ceux-ci. Des normes de spécification existent notamment pour les produits suivants :

- Couscous et semoule de blé dur
- épices et aromates
- gélatine
- jambon cuit supérieur
- jus de fruits (raisin, pomme, tomate, orange, ananas, etc.)
- miel
- produits de la mer (anchois salés, saumon fumé, surimi, tarama, conserves de thon, maquereau et sardines, produits transformés tels rillettes, terrines et mousses)
- thé
- tonyu
- viande de bovins, viande de porc, viande hachée
- vinaigre (également norme européenne)

La certification de la conformité aux normes est d'ailleurs une des possibilités offertes par la certification de conformité (voir ci-dessus les signes officiels d'identification de la qualité). Il en est ainsi par exemple pour le jambon cuit supérieur. L'apposition de la marque NF Agro-alimentaire est alors possible dans ce cadre.

Enfin, des démarches professionnelles visent à « signer » la qualité des produits d'une profession. Elles reposent sur un cahier des charges, des contrôles indépendants et un logo ou des mentions spécifiques apposées sur l'emballage des produits. Il en est ainsi de la démarche engagée par les industriels du lait de consommation autour de l'Institut Professionnel du lait de Consommation (IPLC).

1.1.5.1.1.1.3. *Doctrine administrative*

Il convient de rappeler l'existence de la doctrine administrative qui peut porter sur des mentions applicables à une catégorie de produits alimentaires ou plusieurs. A titre d'exemple, peuvent être citées la Note de service du 5 avril 2000 relative à l'appellation de "boulangier" et à l'enseigne de "boulangerie" et concernant la dénomination des pains, celle du 20 juin 2000 relative aux conditions d'emploi du terme "confit" et l'avis relatif au terme "absinthe".

1.2.2 Bilan des pratiques

Comme signalé ci-dessus (Cf. 1.1.5), la très grande majorité des anomalies détectées lors des contrôles officiels effectués par la DGCCRF donnant lieu à des rappels de réglementation porte sur les mentions facultatives d'étiquetage. Elles portent notamment sur :

- les mentions relatives au mode de fabrication des denrées alimentaires (maison, artisanal, fermier, à l'ancienne, traditionnel, de terroir, etc.) et au mode de production (agriculture raisonnée, naturel, etc.) ;
- les allégations relatives à la santé (surtout dans le domaine des compléments alimentaires) ;

- les allégations, illustrations, marques suggérant une origine;
- les illustrations graphiques d'ingrédients (aromates notamment).

1.3 Recensement des procédés d'information sur les denrées alimentaires

La Commission européenne a réalisé en novembre 2000 une enquête sur les besoins actuels des consommateurs en matière d'étiquetage des denrées alimentaires (Cf. 2.1).

Il y est noté en particulier que 37% des personnes interrogées considèrent qu'il n'existe aucun autre moyen d'information sur les denrées alimentaires que l'étiquetage. Les autres moyens les plus fréquemment cités sont la télévision, la vidéo, la presse, la publicité.

65% des personnes interrogées sont favorables à la possibilité d'utiliser un support informatique sur le point de vente. Parmi celles-ci 90% des personnes utiliseraient le support informatique en complément des informations figurant sur l'étiquette. Il convient de faire le constat que l'étiquette reste le média privilégié pour apporter une information au consommateur de denrée alimentaire. L'information du consommateur sur ces denrées paraît ainsi soumise à une obligation de moyens, à savoir l'étiquette. Certes, parmi les mentions obligatoires figure le nom ou la raison sociale et l'adresse du fabricant ou du conditionneur ou du vendeur. Ainsi une personne réellement joignable doit pouvoir être contactée si nécessaire par le consommateur afin qu'il soit en mesure d'obtenir des informations complémentaires. Cette consultation ne peut cependant être qu'exceptionnelle ou rare.

Il est également indiqué dans l'enquête précitée que, "afin d'apporter l'information la plus exhaustive possible et de répondre au mieux aux interrogations des consommateurs, on peut envisager la mise à disposition de telles informations par des supports alternatifs à l'étiquetage".

La Section III de l'étude est relative aux supports alternatifs à l'étiquetage des denrées alimentaires. Sont notamment décrites les techniques suivantes :

- techniques en ligne (téléphone, Internet, accès à des bases de données au moyen des données chiffrées du code EAN, borne interactive pour la traçabilité de la viande bovine Soviba et tracenet notamment)
- techniques sans ligne, permettant de coder plusieurs informations sur l'emballage lui-même qui sont lisibles par scanner, cartes à puce
- combinaison des techniques précédentes (lectures de cartes à microprocesseur et terminal d'accès à Internet)

L'étude met également l'accent sur quelques implications juridiques liées au développement de telles modalités d'information, soit notamment la mise à jour des informations, le caractère suffisamment distinctif de celles-ci par rapport à la publicité, la responsabilité et la protection de la vie privée.

En complément de cette étude, il convient de signaler que l'AFNOR a élaboré un projet de fascicule de documentation concernant les lignes directrices pour l'établissement d'une démarche de traçabilité dans les filières agricoles et alimentaires (prFD V 01-020). L'avant

projet recense en annexe A trois technologies, soit les codes barres, l'écriture codée optique et l'identification par fréquence radio.

Concernant les relations entre information et traçabilité, il convient de se reporter à l'avis n°28 du Conseil national de l'alimentation adopté le 28 juin 2001 sur la traçabilité des denrées alimentaires. Il cite en particulier quelques outils existants.

2. Attentes des acteurs de la chaîne alimentaire en matière d'information sur les denrées alimentaires

2.1 Les attentes des consommateurs selon des enquêtes

Quatre enquêtes ont été mises à la disposition du groupe de travail :

- enquête précitée de la Commission des Communautés européennes de novembre 2001 sur les besoins actuels des consommateurs européens en matière d'étiquetage des denrées alimentaires
- enquête TN SOFRES-Distribution /FCD réalisée en octobre 2000 et intitulée "que faut il mettre sur l'étiquette?"
- enquête INC/CREDOC sur la perception de la qualité alimentaire par le consommateur, réalisée en février 2001
- enquête relative à l'étiquetage en question, réalisée pour le compte de l'UFCS en mai 2001

Les résultats suivants ont paru intéressants à signaler :

- lecture des étiquettes : toujours 44%, occasionnellement 49%, jamais 7% (CE); systématiquement 31%, souvent 31% (SOFRES)
- étiquetage perçu comme : intelligible 68%, distinctif de la publicité 66%, transparent 55%, visible 54%, de confiance 45%, suffisant 48% (CE)
- mentions demandées : dénomination du produit (97%), durée de conservation du produit avant ouverture(97%), liste des ingrédients (94%), additifs (91%), durée de conservation du produit une fois ouvert (89%), poids net (87%), origine du produit (83%), allergènes (80%) et recours à des OGM pour enquête CE; origine de la viande de bœuf (79%), durée de conservation après ouverture (48%), OGM (37%), additifs (31%) pour enquête SOFRES
- mentions demandées pour les produits à la coupe : date limite de consommation (49%), origine de production (38%), date d'ouverture du lot (34%), composition précise (22%), allergènes (10%) enquête INC
- bien informé 55% (SOFRES), 51% (INC)

L'enquête CE souligne que, d'une manière générale, l'importance accordée aux aspects de l'étiquetage qui concernent la santé est particulièrement frappante. Les priorités apparaissent

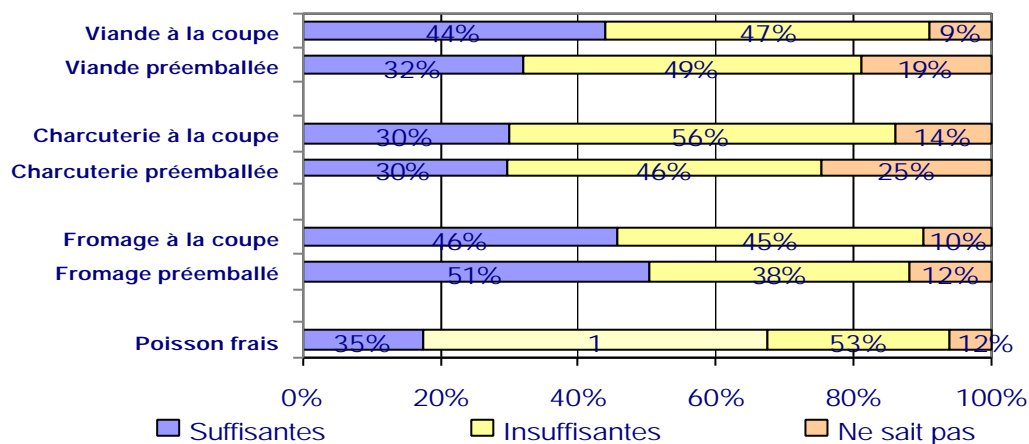
en effet clairement tournées vers une meilleure information concernant les composants du produit et leurs effets potentiels.

L'enquête CE est également intéressante en ce qu'elle porte sur les informations susceptibles d'intéresser le consommateur en dehors du cadre strict de l'étiquette. Les réponses obtenues montrent un intérêt marqué des consommateurs pour des informations concernant la qualité intrinsèque des produits. Les effets négatifs des aliments sur la santé constituent le premier centre d'intérêt, suivi du contenu nutritionnel de l'aliment, des effets positifs de l'aliment sur la santé, des additifs et des produits avec ajouts de vitamines ou de sels minéraux. Ces indications, ainsi que l'origine des produits, retiennent l'attention de 80% au moins des personnes interrogées.

A ce stade, il n'a pas été possible de rapprocher des analyses précises sur les attentes spécifiques des consommateurs et leur comparaison entre les différents modes de présentation des produits non préemballés (vente traditionnelle ou rayon à la coupe, rayon vrac, vente à emporter, restauration).

En revanche, les enquêtes générales sur l'alimentation sont suffisamment bien documentées, à l'exception de la restauration, pour qu'il puisse être déduit qu'ils jugent l'information plus ou moins satisfaisante selon les modes de remise des denrées alimentaires aux consommateurs.

L'information est-elle suffisante ? Produit par produit



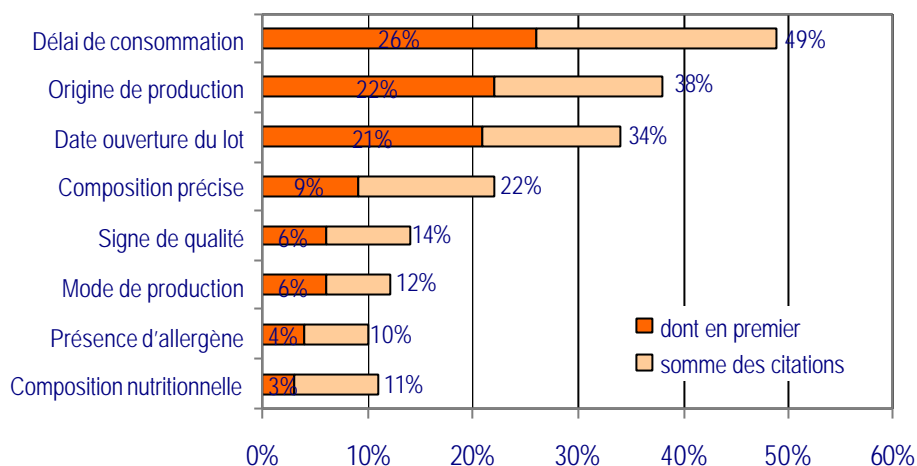
Le graphique précédent indique que c'est sur les produits « à la coupe » ou « frais » que les consommateurs estiment qu'ils pourraient recevoir davantage d'informations. Si l'on fait exception de la viande, pour laquelle 44% des Français jugent les informations suffisantes (on peut y voir l'effet « rassurant » du boucher dont le truchement compense l'inquiétude globale prévalant sur ce produit), 56% des personnes trouvent insuffisantes les informations concernant la charcuterie à la coupe, 45% le fromage, et 53% le poisson.

Dans le groupe de travail, l'information sur les produits à la coupe a été jugée lacunaire. En effet, dans la plupart des cas, alors que les produits pré emballés sont munis d'étiquettes mentionnant la DLC, l'origine et la composition du produit, les consommateurs regrettent que les denrées alimentaires non préemballées ne disposent que de peu d'indications qualitatives.

Parmi les informations qui manquent le plus en ce qui concerne les produits non préemballés, le délai de consommation, suivi de l'origine de production et de la date d'ouverture du lot, peuvent être cités. Les signes de qualité n'interviennent que plus loin, de même que la composition nutritionnelle ou la présence d'allergènes. Cette hiérarchie est significative des

attentes principales des consommateurs : l'information essentielle concerne l'aspect sanitaire du produit.

A part le prix, quelles informations indiquer pour les produits vendus à la coupe ou en vrac ?



Source : Enquête CREDOC – INC, février 2001

Il semble donc nécessaire de fournir aux consommateurs davantage d'informations, susceptibles d'être décryptées à des moments et à des degrés différents.

Les mentions obligatoires que voudrait voir le consommateur sur les produits non-préemballés et dans le cadre de la restauration hors domicile, sont donc probablement assez voisines de celles qui doivent obligatoirement apparaître sur les produits préemballés.

Concernant l'enquête «L'étiquetage en question» réalisée pour le compte de l'UFCS, sur les 121 personnes qui ont répondu à la question «que souhaiteriez vous voir apparaître sur les étiquettes?», les réponses ont été les suivantes.

Sur les viandes :

- 115 pour la nourriture utilisée (OGM ou non, herbe, fourrage, maïs, tourteaux de soja, farine, antibiotiques, etc.), soit 95%
- 113 pour pays d'origine, soit 93%
- 90 pour conditions d'élevage (en lieu clos, en plein air, mixte, sur caillebotis ou sur paille)
- 84 pour le pays d'élevage ou la région
- 84 pour la race
- 71 sur l'âge de l'animal
- 53 sur le lieu d'abattage de l'animal

Pour les fruits et légumes :

- 112 pour une provenance plus précise, soit 92%

- 109 sur le type de traitement effectué (nombre, agriculture biologique, etc.), soit 90%
- 106 sur la présence ou non d'Organismes génétiquement modifiés, soit 87%
- 104 pour la date de cueillette ou de ramassage, soit 86%
- 84 sur la date de consommation optimale pour les produits conditionnés
- 77 pour le temps de conservation au froid avant la vente
- 34 sur la dose de sucre (pour les fruits)
- 20 pour des recettes d'utilisation

Pour les autres produits :

- 111 pour la liste de tous les ingrédients, sans aucune dérogation, par ordre décroissant pour que les personnes souffrant d'allergies puissent éviter l'ingrédient ou l'additif auxquels elles sont sensibles, soit 91%
- 77 pour que les allégations faisant référence à la santé soient justifiées par un signe distinctif attribué par une instance compétente
- 70 pour connaître les autres pourcentages d'ingrédients que ceux exigés par les dispositions légales et réglementaires (par exemple pour un poulet aux morilles : poulet 40%, morilles 3%)
- 54 pour une extension de l'étiquetage nutritionnel à tous les produits et non seulement à ceux pour lesquels des allégations nutritionnelles sont effectuées.

2.2 Les attentes des organisations de consommateurs sur la nature des informations

Sur la base de documents remis par plusieurs associations représentatives des consommateurs (Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs, CLCV, CNAFC, UFCS, UNAF, UFC Que-Choisir) et des discussions effectuées en séance, les éléments suivants ont été soulignés.

En préalable, il a été convenu que l'étiquetage des denrées alimentaires demeure un élément prépondérant dans l'information préalable du consommateur. Il est donc important de réfléchir objectivement à une amélioration réelle de cet étiquetage.

En termes d'attentes portant sur la nature même des informations apportées aux consommateurs, les demandes suivantes ont notamment été exprimées :

- priorité aux données essentielles attendues par les consommateurs
- informations relatives aux modes de production, qu'ils soient de l'ordre de l'éthique ou des conditions de culture ou de fabrication, y compris pour les produits bénéficiant d'un signe officiel de la qualité ou de l'origine

- déclaration quantitative des ingrédients à étendre par exemple aux ingrédients les plus importants en quantité ou en valeur
- déclaration exhaustive des additifs, arômes, auxiliaires technologiques présents dans la denrée alimentaire
- abandon de la règle dite des 25% relative à la composition des ingrédients composés
- limitation de la possibilité de déclarer certains ingrédients sous des noms de catégories
- mention de l'origine du produit
- mention des allergènes pour les principaux allergènes connus et harmonisation des mentions et des conditions relatives à l'étiquetage préventif (peut contenir..)
- précision des conditions de conservation de la denrée alimentaire après ouverture (durée, température)
- améliorer l'information relative aux produits vendus à la coupe ou en vrac (composition des produits, date limite, etc.)
- compléter l'étiquetage relatif à certaines catégories de produits (par exemple pour les fruits et légumes, région et date de cueillette, traitements subis, date de consommation optimale pour les produits conditionnés, etc.).

En matière de modalités de réalisation de l'information des consommateurs, les demandes suivantes ont notamment été exprimées :

- amélioration de la lisibilité des mentions, notamment pour les dates limites de consommation ou d'utilisation optimale, les conditions de conservation du produit, la liste des ingrédients, les modalités relatives aux étiquetages multilingues; amélioration de la précision de l'obligation générale de visibilité et de lisibilité; définition de tailles minimales de caractères; regroupement de certaines mentions (par exemple pour les signes ou mentions destinés aux services officiels de contrôle)
- amélioration de la compréhension de l'étiquetage nutritionnel (par exemple expression des mentions à la fois en masse et en pourcentage d'apports conseillés, relation à une portion moyenne, quantification précise des glucides pour les diabétiques, du sel pour les hypertendus, etc.)
- amélioration de la distinction entre les signes officiels de la qualité et de l'origine et les autres "logos"
- validation officielle des allégations relatives à la santé et sa mention sur l'étiquetage
- amélioration des modalités relatives aux représentations graphiques afin d'éviter toute confusion dans l'esprit du consommateur.

2.3 Les attentes des opérateurs économiques

Sur la base de documents remis par plusieurs organisations représentatives des opérateurs économiques (ANIA, FCD, FIA, GECO chf, CGAD, SNRC, etc.) et des discussions en séance, les éléments suivants ont été soulignés.

L'ANIA (Association nationale des industries alimentaires) a exprimé des critiques sur la réglementation en matière d'étiquetage des produits alimentaires :

- lourdeur du processus décisionnel européen qui a conduit à construire et à complexifier cette réglementation ; sont notamment soulignés les délais de discussion et d'adoption des textes contraignant les industriels à établir des recommandations (exemple des OGM ou des recommandations relatives à l'étiquetage volontaire des allergènes) ainsi que la dispersion dans de multiples dispositions des différentes mentions d'étiquetage qui paraissent être superposées, sans approche globale;
- absence de pertinence de certaines informations; sont notamment soulignés l'absence de hiérarchisation (en dehors du regroupement dans le champ visuel de certaines mentions et de dérogations pour des petits emballages) ou le caractère obligatoire de certaines mentions qui ne sont pas directement destinées au consommateur (sigle "e" de conformité métrologique, code emballeur, point vert, etc.);
- inégalité de traitement entre les produits préemballés et ceux non préemballés
- problèmes d'interprétation posés par certaines mentions amenant les instances professionnelles à établir des modalités d'interprétation (par exemple sur la dénomination de vente, la liste des ingrédients, les lignes directrices relatives aux illustrations graphiques des ingrédients, l'emploi de mentions géographiques dans l'étiquetage, les bonnes pratiques pour l'étiquetage des additifs d'un ingrédient).

Pour l'ANIA, l'harmonisation des règles d'étiquetage ne résout pas tous les problèmes. Mais l'expérience montre la difficulté d'obtenir du Comité permanent des denrées alimentaires des règles d'interprétation. Des guides professionnels d'application sont donc nécessaires.

La FCD (Fédération des entreprises du commerce et de la distribution) a souligné les deux objectifs poursuivis par l'étiquetage des denrées alimentaires destinées à être vendues aux consommateurs :

- information leur permettant de choisir librement, et réponse aux demandes générales d'information des consommateurs;
- protection de la santé des consommateurs.

Du fait de ce double objectif, des révisions régulières de la réglementation sont nécessaires pour pouvoir répondre à l'évolution des demandes générales d'information des consommateurs et à l'évolution du contexte de santé publique (par exemple l'accroissement des allergies alimentaires). La révision devrait se traduire par l'introduction de nouvelles obligations mais aussi par l'abrogation de dispositions anciennes devenues obsolètes.

Or la masse informative obligatoire sur l'étiquette ne cesse de croître. Il s'en déduit un risque de manque de lisibilité et donc une réduction de la compréhension de la part du consommateur. En conséquence trois principes sont dégagés par la FCD :

- différencier (sur tous les types de supports) les informations pertinentes pour les consommateurs de celles qui ne le sont pas
- pour les étiquettes, privilégier l'information sur les caractéristiques intrinsèques des denrées répondant aux deux objectifs précités
- utiliser des supports alternatifs d'information des consommateurs (sites Internet, bornes interactives, services consommateurs).

La FCD souligne également la multiplicité difficilement maîtrisable des textes juridiques concernant l'étiquetage et une approche trop souvent verticale de l'étiquetage par la présence de dispositions relatives à l'étiquetage dans des textes spécifiques à une catégorie ou un type de denrées alimentaires.

En terme de nature des informations, la FCD signale des améliorations possibles sur les mentions suivantes : identification du produit (liste des ingrédients, abrogation de la règle dite des 25% relative au détail de la composition des ingrédients d'un ingrédient composé, mention relative aux OGM), origine des produits, mode de production, traitement des produits, allégations nutritionnelles quantitatives, fonctionnelles et relatives à la santé, allergènes et informations d'ordre éthique.

Le GECHO chf, représentant les industriels travaillant sur le marché de la restauration hors foyer, souligne la variété des informations qu'ils doivent fournir à leurs clients afin que ceux-ci rassurent les consommateurs ainsi que la complexité de certaines d'entre elles. Le circuit de l'information destinée au consommateur final devient ainsi de plus en plus complexe.

Des représentants de la restauration considèrent que, si une obligation d'information devait leur être appliquée, elle ne pourrait porter que sur des informations actuellement rendues obligatoires pour les denrées préemballées. Par contre le SNRC (Syndicat national de la restauration collective) a estimé que les mentions obligatoires qui devraient figurer sur les produits non préemballés, dans le cadre de la restauration hors domicile, ne sont pas les mêmes que celles devant obligatoirement apparaître sur les produits préemballés. La CGAD (Confédération générale de l'alimentation en détail) a exprimé une position similaire pour le contexte de l'alimentation de détail (traiteur, boucher-charcutier, pâtissier par exemple). Elle a notamment demandé le maintien du dispositif actuel relatif à la notion de produit préemballé ou non en rappelant qu'il traite de manière distincte le cas des denrées préemballées et le cas des denrées non préemballées remises directement au consommateur final (vente en vrac ou à la coupe). Pour la CGAD les informations relatives aux produits non préemballés ne peuvent pas être de même nature et aussi complètes que celles figurant sur les étiquetages des denrées préemballées.

Afin de faciliter la prise en compte des exigences relatives à l'information des consommateurs par les professionnels de la restauration collective, le SNRC précité a proposé au CNA deux types de fiches qui seraient destinées à informer les consommateurs, soit :

- une fiche identifiant le restaurant et son mode de fonctionnement en matière d'hygiène et de sécurité des aliments;

- une fiche identifiant les plats ou aliments du jour servis : dénomination précise, technique alimentaire, principaux composants, matières premières mises en œuvre et leurs caractéristiques (origine, critères qualitatifs, allergènes, organismes génétiquement modifiés, etc.); cette fiche peut être soit affichée dans le restaurant, soit mise à disposition des consommateurs par le biais d'un outil informatique ou d'un classeur ou de tout autre moyen.

La Fédération des industries avicoles souligne la difficulté pour les professionnels de suivre à la fois des nouveautés réglementaires et de se retrouver dans les textes existants. Elle est donc favorable à des propositions visant à une simplification et à une meilleure lisibilité du "droit alimentaire".

2.4 Prise en compte des caractéristiques des produits et de la prévention des conséquences sanitaires sur des groupes à risque

Il s'agit de réfléchir à la prise en compte des caractéristiques des produits et à la prévention des conséquences sanitaires défavorables.

Il convient de rappeler que le Code de la consommation national fixe des obligations générales intéressant cette question, soit l'obligation d'information pré-contractuelle sur les caractéristiques essentielles des produits (article L.111-1), l'obligation générale de conformité aux prescriptions en vigueur relatives notamment à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs (article L 212-1) et surtout l'obligation générale de sécurité des produits dans des conditions normales d'utilisation ou raisonnablement prévisibles (article L. 221-1).

Le Code la consommation prévoit également en son article L214-1 des mesures d'application (en matière d'obligation de conformité et de répression des fraudes et falsifications) pouvant porter sur les « modes de présentation ou les inscriptions de toute nature sur les marchandises elles-mêmes, les emballages, les factures, les documents commerciaux ou documents de promotion ».

La directive CE n°2000/13 porte sur l'information du consommateur et pas uniquement sur l'information de l'acheteur.

L'information à apporter comprend donc deux dimensions : l'une pré-contractuelle visant l'acheteur (qui peut être un acheteur professionnel), l'autre post-contractuelle au moment de l'utilisation du produit et visant le consommateur.

Ainsi par exemple, en application de la première, un ensemble de 4 pots de yaourts portera l'indication sur le carton d'emballage (unité de vente ou pré-emballage) de la date limite de consommation et de la température de conservation. En application de la seconde, l'indication de la date limite de consommation et de la température de conservation sera effectuée sur chaque pot (unité de consommation).

Il convient de signaler que le règlement CE n°178/2002 du 28 janvier 2002 sur la législation alimentaire prévoit en son article 14, §4c, que :

« Pour déterminer si une denrée alimentaire est préjudiciable à la santé, il est tenu compte (...) des sensibilités sanitaires particulières d'une catégorie spécifique de consommateurs lorsque la denrée alimentaire lui est destinée ».

L'enquête CE de novembre 2000 signale ainsi que les consommateurs attendent des informations liées à la santé (Cf. 2.1). Par exemple 89% des personnes interrogées demandent la mention de la durée de conservation du produit une fois ouvert et 80% la mention des allergènes.

En matière d'allergies alimentaires, la Commission de sécurité des consommateurs a émis un avis le 7 mars 2001 (BOCCRF 23 mai 2001, p.438-446). Cet avis reprend également celui du Conseil supérieur d'hygiène publique de France du 9 mars 1999. L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments a elle-même émis un avis en mars 2002 sur les allergies alimentaires. Le point V.1.2.2.1 du rapport de janvier 2002 à la base de cet avis est relatif à l'amélioration de l'étiquetage des denrées alimentaires. Les principales modifications demandées sont :

- la suppression de toute notion de seuil pour les allergènes majeurs tant que les données scientifiques et cliniques n'auront pas permis d'établir leur validité
- l'établissement d'une liste d'allergènes majeurs rencontrés en France
- la suppression de l'indication des noms de catégories, entre autres, pour les lécithines, les huiles et matières grasses d'origine végétale, les amidons, les protéines hydrolysées, les épices et les arômes
- des restrictions sur les conditions d'emploi des mentions préventives du type "*peut contenir...*"

La Commission des Communautés européennes a présenté le 6 septembre 2001 une proposition de directive modifiant la directive CE n°2000/13 en ce qui concerne l'indication des ingrédients présents dans les denrées alimentaires, COM 433. Elle vise notamment à supprimer la règle dite des 25% posée par l'article 6, §8, al.2, a, (permettant de ne pas indiquer la composition d'un ingrédient composé de plusieurs ingrédients intervenant pour moins de 25% dans le produit fini). Il est tenu compte des consommateurs souffrant d'allergies ou d'intolérances à certaines substances.

Le Groupe de travail du CNA a consacré la majeure partie d'une de ses réunions à la question de l'indication des allergènes sur l'étiquetage des denrées alimentaires. Dans ce cadre le Professeur Laurent de l'Institut Pasteur et les représentants des principales associations d'allergiques ou de personnes intolérantes à certains ingrédients (Association française des personnes atteintes de dermatite atopique, Association française pour la prévention des allergies, Association française des poly-allergiques, Association des intolérants au gluten) ont été conviés à participer à cette réunion.

La proportion d'allergiques peut être estimée de 3 à 8 % chez l'enfant et à 3 % chez l'adulte (selon les chiffres retenus par la Commission de la sécurité des consommateurs dans son avis précité). De ce fait il peut être considéré que l'attente des allergiques en matière d'information est légitime (au sens des termes employés dans l'intitulé de l'obligation générale de sécurité, posée par l'article L.221-1 du Code de la consommation). L'information fournie sur la composition du produit alimentaire doit être fiable et sécurisée. La définition d'un seuil minimum en deçà duquel il n'y aurait pas de manifestation paraît difficile.

Les conclusions suivantes, qui rejoignent en grande partie celles de l'Institut français pour la nutrition (IFN)¹, peuvent être tirées de cette rencontre :

- L'objectif et la difficulté sont de trouver une réponse collective à un problème dont l'expression est individuelle et de plus très variée ;
- Il est donc difficile d'envisager une réforme de la réglementation qui résolve tous les problèmes. La mise en œuvre de moyens publics coercitifs implique un accord collectif ;
- L'information du consommateur est un élément essentiel et elle doit être faite, mais ne doit pas être aberrante. Elle doit être fiable. Une **information sur la totalité des ingrédients utilisés** dans la composition d'un produit paraît légitime et souhaitable, incluant certains arômes et auxiliaires technologiques s'il est avéré scientifiquement qu'ils présentent un risque allergène et figurent sur une liste établie par les Instances scientifiques ayant autorité (si possible au niveau communautaire);
- L'étiquetage des denrées alimentaires implique également l'obligation de sécurité des produits et la notion de responsabilité du fabricant. Cependant, il ne faudrait pas que pour se prémunir de tout risque, le professionnel indique dans la liste des ingrédients tout ingrédient, et notamment tout ingrédient susceptible de provoquer des réactions allergiques, susceptible de se trouver dans l'aliment même de manière involontaire et surtout incertaine, excluant ainsi les allergiques de la consommation d'un très grand nombre de denrées ;
- Les allergiques désirent une information totalement fiable sur la liste des ingrédients de manière à pouvoir effectuer des choix de produits sans risque. Il serait alors peut-être préférable de prévoir lors de la mise en œuvre de la méthode **HACCP** la prise en compte par les professionnels du danger « allergènes ». Cette contrainte existe aux USA pour les allergènes majeurs. On pourrait demander qu'une telle recommandation existe également non seulement en France, mais également à l'échelon communautaire. Des **guides de bonnes pratiques analogues dans leur démarche à ceux mis en œuvre pour la maîtrise des aspects hygiéniques** pourraient prendre ainsi en compte le problème allergique. La maîtrise des contaminations croisées serait ainsi prise en compte, non seulement lors de la fabrication, mais aussi dès les phases de conception et développement des produits alimentaires (achats, ingrédients de substitution, etc.) ;
- En complément, **l'étiquetage préventif sur la présence éventuelle des allergènes devrait être harmonisé** au niveau national et communautaire, de manière à répondre aux besoins réels des consommateurs ;
- En ce qui concerne les allergies majeures, qui ne touchent qu'un petit nombre d'individus mais dont les conséquences peuvent être graves, il semble que l'on doive s'orienter vers la création de produits spécifiquement adaptés. Il faut donner aux consommateurs les moyens de gérer le risque et de prendre en compte les relations pouvant exister entre la concentration de l'allergène dans l'aliment et la gravité des manifestations cliniques potentielles. Il faut cependant rappeler que cette notion de seuil n'est pas scientifiquement établie et que la définition éventuelle de seuils pour lesquels le risque serait considéré comme faible est difficile du fait de la variabilité de la réaction selon les individus et selon les allergènes.

¹ Analyses et recommandations du groupe de travail de l'IFN sur les allergies alimentaires parues dans le n°72 de la Lettre scientifique de l'IFN de février 2000

3. Les évolutions à prévoir

3.1. Vers une meilleure accessibilité aux textes

3.1.1. Codification et consolidation des dispositions relatives à l'information du consommateur de denrées alimentaires

En matière de droit applicable aux denrées alimentaires, il convient de se référer à au moins trois codes, soit le code de la consommation, le code de la santé publique et le code rural. La vérification de la bonne application de ces trois codes incombe à trois administrations, respectivement la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), la DGS (Direction générale de la santé) et la DGAL (Direction générale de l'alimentation). Le domaine des produits alimentaires est ainsi soumis à l'intervention de trois ministères. Cette triple tutelle ministérielle se retrouve ainsi par exemple en ce qui concerne l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

Il convient également de rappeler que les codes ne comprennent que les dispositions légales et réglementaires applicables à un domaine particulier. Parmi les dispositions réglementaires, sont seules codifiées celles fixées par voies de décrets. Les codes ne reprennent pas, sauf exception, les dispositions des arrêtés ministériels. Ils ne reprennent pas non plus les dispositions figurant dans les Notes de services et les Circulaires émanant des Administrations.

Cependant de nombreuses voix se sont élevées au sein du groupe de travail pour demander que soit envisagée la création d'un code de l'alimentation. D'autres voix ont attiré l'attention sur les difficultés de l'exercice de codification (qui serait en principe effectué à droit constant).

Pour le moins, un regroupement des textes relatifs à l'information du consommateur pourrait être effectué dans le cadre, soit d'un futur code de l'alimentation, soit du code de la consommation actuel (y compris les arrêtés). Un tel regroupement permettrait de procéder à un toilettage des dispositions des trois codes existants en la matière. Il favoriserait également une approche globale de l'information, qui paraît plus pertinente qu'une approche verticale comprenant un risque d'incohérences entre les différents textes.

A défaut au minimum, il conviendrait d'attirer l'attention du législateur sur la nécessité de réviser de manière concertée et simultanée les trois codes concernés précités (voire 4 en intégrant celui de l'environnement). Par exemple l'ordonnance n°2000-550 du 15 juin 2000 a codifié le livre IX du code rural relatif à la santé publique vétérinaire et à la protection des végétaux. Ce livre IX devenait le livre II par l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative au code de l'environnement, entraînant par ce fait une renumérotation de l'ensemble des articles correspondants!

A défaut de codification, la consolidation des textes applicables pourrait être envisagée lorsque des modifications nombreuses ont été effectuées. Même si la consolidation des textes communautaires n'est pas systématique, des exemples d'une telle consolidation existent dans le domaine alimentaire (par exemple la directive CE n°2000/13 consolide la directive CEE n°79/112 mais après 22 ans!, l'annexe I relative aux résidus de médicaments vétérinaires du règlement CEE n°2377/90 du 26 juin 1990 a été codifiée par le règlement CE n°1570/98 du 17 juillet 1998 soit après 8 ans et de multiples modifications, le règlement CE n°1493/1999

consolide le règlement CEE n°822/87 soit après 12 ans, il en est de même pour le règlement CE n°753/2002 consolidant notamment le règlement CEE n°3201/90 également après 12 ans ; des exemples auraient pu également être cités dans le cadre de l'organisation commune des fruits et légumes).

L'importance de l'obligation générale d'information pré-contractuelle a été soulignée. Aussi il paraîtrait logique que toutes les dispositions réglementaires contenant des dispositions relatives à l'information des consommateurs soient prises en visant cette obligation générale.

3.1.2. Disponibilité des textes applicables en matière d'information du consommateur de denrées alimentaires

Hormis les possibles codifications évoquées (voir 3.1.1 ci-dessus), une part importante des membres du groupe de travail a déploré que les bases de données légales, réglementaires et administratives élaborées et gérées tant par la DGCCRF que par la DGAJ ne soient pas mises à la disposition des consommateurs et des professionnels. Cette situation est jugée d'autant plus préoccupante que de telles bases ont bien été mises à leur disposition dans un passé proche (il s'agissait de la base dite des micro-fiches de Montpellier, gérée par le Centre national de Formation et de Documentation de la DGCCRF). Des obstacles juridiques paraissent s'opposer à cette mise à disposition. La détermination de ces obstacles et leur suppression ont paru nécessaires à une part importante des participants du groupe de travail.

Une autre voie d'amélioration de l'accessibilité des dispositions applicables en matière d'information des consommateurs de denrées alimentaires concerne l'existence d'avis d'instances consultatives actuelles ou anciennes (telles le Conseil national de l'Alimentation, le Conseil national de la Consommation, la Commission interministérielle d'Etude des Produits Destinés à une Alimentation Particulière, etc.). De telles instances ont pu être amenées à formaliser un ou plusieurs avis en relation avec l'information des consommateurs de denrées alimentaires (voir 1.2.1.2.2.1. ci-dessus). Il convient d'y associer, dans le cadre de cette analyse, certaines des doctrines administratives (voir 1.2.1.2.2.1.6 et 1.2.1.2.2.2.5 ci-dessus). De telles dispositions mériteraient d'être recensées afin d'être examinées, validées le cas échéant après modifications éventuelles. Il pourrait ainsi être créé un corpus de dispositions consensuelles actualisées. Une telle évolution permettrait à la fois d'améliorer l'accessibilité des dispositions correspondantes mais aussi l'adéquation entre les informations disponibles et celles souhaitées (voir 3.3 ci-après).

3.2. Vers une meilleure lisibilité de l'étiquette

En matière de lisibilité de l'information, les dispositions de la directive CE n°2000/13 prévoient, en son article 13, §2, que les mentions obligatoires "*sont facilement compréhensibles et inscrites à un endroit apparent de manière à être facilement visibles, clairement lisibles et indélébiles. Elles ne doivent en aucune façon être dissimulées, voilées ou séparées par d'autres indications ou images*".

Le §3 du même article impose le regroupement dans le même champ visuel des mentions relatives à la dénomination de vente, la quantité nette (pour les denrées alimentaires préemballées), la date de durabilité minimale ou la date limite de consommation et au titre alcoométrique volumique acquis pour les boissons titrant plus de 1,2% d'alcool en volume.

De telles dispositions ont été prises en compte au niveau national par les articles R.112-8 et R.112-10 du Code de la consommation. Toutefois, l'exigence de regroupement dans le même

champ visuel n'a été reprise que pour les denrées alimentaires préemballées destinées à être présentées au consommateur final. En effet pour les denrées alimentaires non préemballées, parmi les mentions soumises à cette exigence de regroupement dans le même champ visuel, seule la dénomination de vente est requise (voir 1.1.4.1 ci-dessus).

Une exigence de visibilité est également fixée par les dispositions relatives aux préemballages. Ainsi l'arrêté du 20 octobre 1978 prévoit que la quantité nominale soit exprimée à l'aide de chiffres d'une hauteur minimale fixée (de 2 mm à 6 mm selon les cas). Le signe "e" de conformité métrologique est également soumis à une hauteur minimale de 3 mm. Il doit être placé dans le même champ visuel que la quantité nominale.

En matière de compréhension, il convient de rappeler les dispositions de l'article 16, §1, de la directive CE n°2000/13. Ainsi les mentions obligatoires doivent figurer dans une langue facilement comprise par le consommateur (sauf si l'information du consommateur est effectivement assurée par d'autres mesures qui sont déterminées selon une procédure communautaire; de telles mesures n'ont pas été définies à ce jour). Le §2 de l'article précité prévoit que les Etats membres puissent imposer sur leur territoire que les mentions obligatoires *"d'étiquetage figurent au moins dans une ou plusieurs langues qu'ils déterminent parmi les langues officielles de la Communauté"*.

Il convient de rapprocher de ces dispositions communautaires relatives à la langue les dispositions nationales de la loi n°94-665 du 4 août 1994 sur l'emploi obligatoire de la langue française, notamment dans la désignation de vente, l'offre, la présentation, le mode d'emploi ou d'utilisation de tout produit.

Enfin, il convient de rappeler que selon l'article 2 de la directive CE n°2000/13 précitée, *"l'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas être de nature à induire l'acheteur en erreur"*.

Malgré l'existence de ces dispositions, de fortes attentes en la matière ont été exprimées par les associations de consommateurs. Elles portent notamment sur l'amélioration de la lisibilité des mentions, en particulier pour les dates limites de consommation ou d'utilisation optimale, les conditions de conservation du produit, la liste des ingrédients ; les modalités relatives aux étiquetages multilingues. Pour les associations, l'obligation générale de visibilité et de lisibilité reprise ci-dessus manque de précision. Des tailles minimales de caractères pourraient être définies. Pour le moins un regroupement de certaines mentions pourrait être effectué (par exemple pour les signes ou mentions destinées aux services officiels de contrôle).

Une hiérarchisation des mentions a été évoquée comme pouvant, tout en tenant compte des attentes des consommateurs, améliorer la lisibilité de l'étiquetage. Pourrait être envisagé, dans le cas général, le regroupement suivant :

- dénomination de vente ; date limite (de consommation ou d'utilisation optimale) ; conditions particulières de conservation du produit; quantité nominale
- nom et adresse du professionnel prenant la responsabilité du produit, ou pour le moins celle de fournir des informations complémentaires au consommateur, indépendamment de la responsabilité civile ou pénale; liste des ingrédients ; le cas échéant, origine et mode d'emploi ; conservation après ouverture;

- mentions relatives aux signes officiels de la qualité et de l'origine, pour lesquelles il a été souligné que l'utilisation de tels signes ne doit pas entraîner la multiplication des adresses et des noms de responsables;
- mentions plutôt destinées, mais pas uniquement, aux Services officiels de contrôle, telles le numéro de lot, l'estampille sanitaire vétérinaire, le signe "e" de conformité métrologique, le code relatif aux pré-emballeurs, le logo relatif à la récupération des emballages usagés

Ainsi l'avis du Conseil national de l'alimentation sur la traçabilité du 28 juin 2001 indique bien que les informations à acheminer (dans le cadre de la traçabilité) doivent être débattues, hiérarchisées et arbitrées.

Outre la hiérarchisation, des réflexions paraissent devoir être menées sur les modalités graphiques selon lesquelles l'information est apportée. Elles pourraient prendre pour base les recommandations établies par les organisations professionnelles. Les éléments suivants pourraient être pris en compte : taille des caractères, polices de caractères, contraste suffisant entre le texte et le fond, codes couleur par familles de mentions. De telles réflexions pourraient déboucher sur des recommandations consensuelles adoptées dans le cadre du groupe mixte évoqué ci-après (Cf.3.3).

3.3.Vers une meilleure adéquation entre information disponible et information souhaitée

A propos de diverses mentions (par exemple le signe "e" de conformité métrologique des pré-emballages), le constat a pu être effectué selon lequel des mentions peuvent avoir perdu de leur intérêt, voire même leur signification.

A contrario, des mentions non prévues par la réglementation applicable (tout au moins initialement) peuvent s'avérer nécessaires et utiles pour le consommateur (par exemple mention relative aux organismes génétiquement modifiés ou relative aux allergènes ou encore à l'agriculture raisonnée). Il peut être nécessaire de répondre aux inquiétudes exprimées pendant une période particulière. La demande en l'espèce est évolutive même si des demandes stables peuvent être identifiées facilement (par exemple la présence d'une dénomination de vente).

Il apparaît donc souhaitable d'assurer une meilleure adéquation entre l'information souhaitée et celle disponible (parce que requise par la réglementation en particulier). Pour assurer une telle amélioration de l'adéquation, l'outil réglementaire ne paraît pas nécessairement le plus approprié, au moins dans un premier temps (ne serait ce que par les délais de réalisation, d'une part, et la dimension communautaire, d'autre part). Cependant, l'amélioration de l'adéquation ne saurait se faire sans concertation entre les différentes parties intéressées (consommateurs, professionnels et Pouvoirs publics). La concertation devrait donc être fonctionnelle et institutionnalisée, pour reprendre les termes des propositions élaborées par le Conseil national de l'Alimentation dans son avis n°29 du 28 juin 2001 relatif à la concertation et au débat public en matière de politique alimentaire. La structure permettant de regrouper régulièrement toutes les parties concernées pour discuter de ces questions a paru à la majorité des participants du groupe de travail être la création d'un groupe mixte entre le Conseil national de l'alimentation et le Conseil national de la consommation, sous réserve de faisabilité. Un tel groupe permettrait d'examiner l'adéquation entre les souhaits d'information exprimés

notamment par les consommateurs et les possibilités d'y répondre, soit de manière volontaire mais concertée soit de manière obligatoire par l'intervention d'un texte réglementaire. Il s'agit d'une expertise dite de 2^{ème} niveau intégrant les données socio-économiques et non plus les données scientifiques (domaine réservé à l'expertise de 1^{er} niveau).

Le groupe mixte CNA/CNC pourrait reprendre comme base de programme de travail les pistes de réflexion détectées dans le cadre du présent groupe de travail. En particulier, il pourrait examiner les différents avis émis par des instances consultatives et relatifs à l'information du consommateur sur les denrées alimentaires ainsi que certains des éléments de doctrine administrative (voir 3.1 ci-dessus, sans pour autant évidemment retirer à l'Administration la possibilité d'établir sa doctrine) et en établir un inventaire consensuel et actualisé. Il pourrait suivre l'évolution des procédés d'information (voir 1.3). Le groupe pourrait également étudier et proposer le cas échéant des révisions régulières des textes réglementaires applicables pour tenir compte au mieux de l'évolution du contexte économique et des attentes des consommateurs. De telles propositions de révisions pourraient comporter des suppressions de dispositions réglementaires tout autant que des ajouts ou des modifications. En d'autres termes, le groupe pourrait s'inspirer de la notion de revue de direction telle que définie par les normes NF EN ISO 9000-2000, 9001-2000 et 9004-2000 relatives au management de la qualité en l'appliquant à la politique en matière d'information des consommateurs en matière de produits alimentaires. Il existe actuellement certes des fiches d'impact des dispositions légales ou réglementaires nouvelles ainsi que des modalités d'évaluation des politiques publiques. Mais une telle orientation permettrait de les compléter, notamment en terme d'évaluation de l'action publique.

3.4. Vers une cohérence des informations entre produits préemballés, en vrac et consommés hors domicile

Sachant qu'une information complète parvient jusqu'au dernier transformateur, le problème qui se pose est de savoir, dès lors que l'information attendue est disponible et demandée par les consommateurs, comment la leur répercuter pour limiter les distorsions d'information entre les circuits de distribution ou de vente.

3.4.1. Les informations disponibles attendues par les consommateurs

Sur les mentions d'information suivantes, obligatoires pour les denrées préemballées, des évolutions sont envisageables pour les denrées non préemballées, de sorte que les décalages entre les informations disponibles pour les consommateurs soient à l'avenir moins grands en fonction des lieux d'achat ou de consommation.

Sur la base de ce constat, il paraît souhaitable de faire évoluer le code de la consommation en s'appuyant sur les possibilités offertes par l'article 14 de la directive CE 2000/13 (voir 1.1.4).

3.4.1.1. La dénomination de vente

Elle est obligatoire quel que soit le mode de distribution des denrées alimentaires. En revanche, des modalités adaptées à chaque mode de remise au consommateur doivent être définies selon les activités (étiquetage, affichage, pancartage, menu, etc.). La dénomination de vente doit être suffisamment descriptive pour éclairer les consommateurs notamment dans le cas où des dénominations « fantaisie » sont utilisées. Il peut s'agir d'accompagner cette dénomination de la liste des ingrédients entrant dans la composition du produit.

3.4.1.2. La liste des ingrédients

Cette mention paraît la plus délicate à fiabiliser d'autant que la règle dite «des 25%»² des ingrédients composés est en discussion au niveau communautaire. Un report de la liste des ingrédients d'un produit découpé (cas de la vente à la coupe) ou des produits mis en libre service (cas des produits en vrac) pourrait être imaginé, selon des modalités à définir pour qu'elles puissent, dans tous les cas, être adaptées aux contraintes spécifiques de chaque activité. Dans le cadre de la restauration qui peut aboutir à des assemblages ou des recettes complexes, l'étiquetage de la liste des ingrédients paraît plus délicat. Il semble toutefois que des améliorations pour l'information des consommateurs sur la mise en œuvre par exemple d'ingrédients allergènes soient possibles.

3.4.1.3. La quantité de certains ingrédients

Le raisonnement applicable à la déclaration quantitative des ingrédients est similaire à celui effectué pour la liste des ingrédients.

3.4.1.4. La quantité nette

L'information du consommateur sur cette mention est assurée dans le cas de la vente à la coupe, de la vente en vrac en libre service (ticket poids prix). Pour la vente à emporter ou la restauration, des modalités peuvent être envisagées en ce qui concerne la définition du poids des portions ou du grammage des plats (cas de la restauration collective scolaire par exemple). La quantité nette ne paraît pas utile en ce qui concerne la restauration hors domicile.

3.4.1.5. La date de durabilité maximale

Il paraît intéressant de souligner que les produits de la boulangerie et de la pâtisserie qui, de par leur nature, sont normalement consommés dans les 24 h après leur fabrication, sont dispensés de la mention de la date de durabilité minimale. Une telle dispense pourrait être applicable aux produits non préemballés remplissant les mêmes conditions (normalement consommés dans les 24 h après la fabrication, mais le délai de 24 h n'est pas systématique dans tous les circuits de restauration par exemple). L'apposition d'une date limite pourrait être exigée dans le cas de vente à emporter (plateau repas par exemple, sauf à respecter les conditions indiquées ci-dessus) ou de la vente à la coupe.

La durabilité maximale du produit, accompagnée ou non des conditions de conservation ou de préparation, pourrait être imprimée sur les emballages dans lesquels les produits sont systématiquement enveloppés avant leur remise au client, par exemple dans le cadre de la boucherie traditionnelle.

3.4.1.6. Les conditions particulières de conservation et d'utilisation

Le même raisonnement que celui décrit ci-dessus pour la mention de la date de durabilité maximale peut être appliqué.

3.4.1.7. Le nom et l'adresse du responsable

La mention du nom et de l'adresse du responsable dans le cas de la vente à la coupe et de la vente en vrac pourrait se faire par l'intermédiaire de l'étiquette poids/prix évoquée ci-dessus à

² La règle dite «des 25%» : l'énumération des ingrédients (sauf additifs, dans certains cas) d'un ingrédient composé n'est pas obligatoire lorsque l'ingrédient composé intervient pour moins de 25% dans le produit fini; elle est posée par l'article 6, §8, al.2, a, de la directive CE n°2000/13

propos de la quantité nette. Dans le cas de la vente à emporter, cette mention devrait pouvoir être exigée, par l'intermédiaire du ticket de caisse par exemple. Dans le cas de la restauration, des modalités existent (menu, carte, facture, etc.) mais leur intérêt est discutable.

3.4.1.8. L'origine

Les règles applicables aux produits préemballés en matière d'information sur l'origine devraient être rendues obligatoires pour les produits non préemballés si l'omission est susceptible d'induire le consommateur en erreur sur la provenance de la denrée alimentaire. Par exemple, il peut être nécessaire d'apposer une étiquette sur chaque fruit ou légume placé sous signes officiels de qualité et vendu en vrac, pour informer les consommateurs de l'origine du produit difficilement identifiable visuellement (cas des pommes du Limousin).

3.4.1.9. Les conditions d'utilisation

En ce qui concerne les conditions d'utilisation, l'obligation prévue pour les produits préemballés pourrait également être appliquée aux produits non préemballés dans l'hypothèse où son omission ne permettrait pas de faire un usage approprié de la denrée alimentaire.

3.4.1.10. Les boissons alcoolisées

Pour les boissons alcoolisées (soit au-delà de 1,2% en volume, servies au verre ou au flacon, par exemple), la mention du titre alcoométrique volumique acquis pourrait être prévue selon des modalités à définir (tarif, carte, menu, etc.)

Par exemple, en ce qui concerne les boissons alcoolisées vendues dans le cadre de la restauration, sachant qu'il s'agit là d'un sujet de santé publique, il serait souhaitable d'informer les personnes consommatrices non seulement du degré d'alcool du produit, mais plus spécifiquement de sa correspondance en niveau d'alcoolémie.

3.4.1.11. Les autres mentions obligatoires

Pour les mentions obligatoires prévues par les réglementations spécifiques (appellations d'origine par exemple) à chacune des denrées alimentaires, le renvoi à des guides de bonnes pratiques en matière d'étiquetage pourrait constituer une approche satisfaisante (en matière de viande bovine par exemple).

3.4.2. Les modalités d'information des consommateurs sur les denrées non préemballées

Compte tenu de la diversité des situations, il n'est ni possible, ni souhaitable que les moyens, donc les instruments qui permettront d'acheminer l'information du dernier transformateur jusqu'au consommateur, soient définis par la réglementation. En revanche, le principe d'une obligation pour le dernier transformateur d'acheminer l'information disponible jusqu'au consommateur doit être prévu, avec une souplesse suffisante pour que les méthodes soient dans tous les cas compatibles avec son activité.

A l'instar des guides de bonnes pratiques hygiéniques qui ont pour objet d'inciter à une « discipline professionnelle », des guides de bonnes pratiques d'information du consommateur pourraient être conçus pour atteindre cet objectif. Ils devraient toutefois avoir une double cohérence ; cohérence verticale, c'est-à-dire que l'information du consommateur tiendrait compte des impératifs techniques de chacun des maillons constitutifs de la chaîne (guides conçus par filière) ; cohérence horizontale, c'est-à-dire que l'information observée au

niveau du dernier maillon avant le consommateur devrait être la moins variable possible entre les guides par filières. En outre, ces guides de bonnes pratiques pourraient intégrer à la fois les mentions obligatoires et certaines mentions facultatives.

Ces guides doivent être élaborés sur l'initiative des filières en concertation avec les organisations de consommateurs et homologués par les pouvoirs publics après validation par des instances de concertation, comme le Conseil national de l'alimentation et le Conseil national de la consommation, et ensuite publiés par les Editions du J.O. Ces guides, relatifs à l'étiquetage et l'information du consommateur sur les denrées alimentaires, devraient être réalisés dans des délais assez brefs de l'ordre de 12 à 18 mois, un délai de mise en œuvre étant ensuite laissé aux professionnels.

4. Avis du CNA

Sur la base de son analyse qui met en évidence une imbrication des niveaux communautaire et national sur les questions relatives à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, l'existence d'un grand nombre de textes applicables, la lourdeur du processus décisionnel lorsque des évolutions sont nécessaires, l'existence d'attente des consommateurs, le CNA émet les recommandations suivantes :

4.1.En ce qui concerne le contenu de l'information

4.1.1. Défini au niveau réglementaire

4.1.1.1. Au niveau communautaire

1 - Le Conseil national souligne la nécessité d'un cadre général en ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires destinées au consommateur final et aux collectivités, compte tenu du fait que des dispositions réglementaires relatives à l'information des consommateurs ont été introduites dans des textes de nature diverse (règlements communautaires issus de la politique agricole commune de la pêche ou de l'agriculture, directives verticales « ancienne approche », autres dispositions communautaires ou nationales). Il estime que la directive CE n°2000/13 devra à brève échéance être considérée comme la base réglementaire unique pour informer le consommateur sur les denrées alimentaires. Ainsi :

- Cette directive devrait être systématiquement visée dans tout texte communautaire qui comporte des dispositions d'étiquetage, quelle que soit la politique publique concernée (PAC, santé publique, information du consommateur).
- L'exception à la directive cadre CE n°2000/13 dont bénéficient des produits alimentaires soumis à des régimes spécifiques d'étiquetage dans le cadre de règlements issus de la politique agricole commune de la pêche ou de l'agriculture devrait être abrogée.

2 - Le Conseil national, qui constate que les dispositions relatives à l'information introduites par des textes spécifiques sont le plus souvent destinées à des opérateurs d'amont ou à des opérateurs intermédiaires, estime que ces dispositions doivent demeurer compatibles avec l'éventuelle nécessité ultérieure d'étiqueter pour informer les consommateurs.

3 - Le Conseil national soutient la proposition de directive de la Commission européenne, présentée le 6 septembre 2001, modifiant la directive CE n°2000/13, qui vise, dans un

double souci d'information et de sécurité du consommateur, à faire mention de l'ensemble des ingrédients ajoutés de manière intentionnelle dans une denrée alimentaire. Il est favorable à l'abrogation de la règle d'étiquetage dite des 25%, qui consiste à n'indiquer la présence des ingrédients d'un ingrédient composé que dans la mesure où cet ingrédient composé intervient pour au moins 25% dans la denrée alimentaire. Le Conseil est également favorable à la mention en des termes explicites des additifs, arômes, auxiliaires technologiques pour lesquels un risque allergénique serait scientifiquement avéré.

4 - Le Conseil constate qu'il n'a jamais été fait usage de la possibilité introduite par la directive CE n°79/112 et reprise dans la directive CE n°2000/13 de dresser une liste des allégations ou mentions interdites, ou soumises à restriction. Le Conseil réitère, selon les recommandations de son avis n°36 du 26 mars 2002 sur la notion de qualité, sa demande que soit clarifié l'usage de certaines mentions telles que « produit fermier », « agriculture raisonnée », « produit traditionnel », etc. En ce qui concerne les allégations faisant un lien entre alimentation et santé, il rappelle la double nécessité d'exiger des niveaux de preuve suffisants et de conduire des contrôles rigoureux sur l'emploi des allégations (sur ce dernier point, le Conseil révisé actuellement son avis de juin 1998 sur les allégations santé).

5 - Au-delà des mentions réglementaires, les stratégies d'allégation, de suggestion ou de connotation se multiplient. Le Conseil estime indispensable de veiller à une application rigoureuse de la réglementation sur la publicité non-trompeuse. Il demande qu'une attention particulière soit portée à l'apposition de logos fantaisistes qui peuvent créer des confusions notamment avec les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine.

4.1.1.2. Au niveau national

6 - Pour toute réglementation relative aux conditions de mise sur le marché d'une denrée alimentaire, le Conseil national recommande de viser systématiquement l'article L.111-1 du code de la consommation relatif à l'obligation générale d'information « pré-contractuelle », de manière à ce que les consommateurs puissent être en mesure de connaître les caractéristiques du produit mis sur le marché et de ses conditions optimales d'utilisation, avant acquisition.

7 - Le Conseil national est favorable à la création d'une obligation générale d'information « post contractuelle » dans le code de la consommation, permettant de prolonger l'obligation générale d'information après l'acte d'achat. Une telle obligation pourrait par exemple se fonder sur la directive CE n°2001/95 relative à la sécurité générale des produits et sur le règlement CE n°178/2002 établissant les prescriptions générales de la législation alimentaire. Pour les denrées alimentaires, cette nouvelle disposition viserait à tenir compte des conditions réelles d'utilisation du produit. Par exemple, des mentions suffisamment explicites figureraient sur chaque unité de consommation et non plus seulement sur l'emballage de l'unité de vente (DLC, délai de conservation après ouverture, etc.). L'exemple de yaourts vendus par 4 a été donné ci-dessus.

Dans ce cas, le Conseil estime néanmoins qu'une information très ciblée, n'intéressant par exemple que certains groupes de population considérés comme présentant un risque plus élevé, ne doit pas être nécessairement apposée sur l'étiquette lorsque des campagnes d'information peuvent s'avérer plus efficaces.

4.1.2. Relevant du domaine volontaire

4.1.2.1. Pour les denrées préemballées

8 - S'il soutient l'étiquetage sous leur nom spécifique d'une liste de substances reconnues comme des allergènes, le Conseil constate que cet étiquetage, tel qu'il est prévu par le projet de directive, n'est obligatoire que dans la mesure où ces substances sont volontairement incluses. Le Conseil considère que, si les guides de bonnes pratiques hygiéniques actuellement en place ne doivent pas être détournés de leur objet qui est la maîtrise des risques microbiologiques, en tant que de besoin, une approche analogue pourrait utilement contribuer à une meilleure prise en compte des dangers d'une contamination fortuite des denrées alimentaires par des allergènes majeurs et à la prévention des réactions allergiques de sujets réagissant à des doses extrêmement faibles.

En ce qui concerne les catégories d'ingrédients pour lesquels l'indication de la catégorie peut remplacer celle du nom spécifique, le Conseil estime indispensable de ne recourir à l'indication de la catégorie d'ingrédients que dans la mesure où aucun des ingrédients constitutifs ne peut présenter de risque allergénique.

4.1.2.2. Pour les denrées non préemballées

9 - Le CNA estime nécessaire de prévoir une modification réglementaire du code de la consommation visant à prévoir, sur la base de l'article 14 de la directive CE n°2000/13 du 20 mars 2000, un principe général d'information des consommateurs de denrées alimentaires dans le cas des produits non préemballés (vente traditionnelle ou vente à la coupe, vente en vrac, vente à emporter en restauration, restauration sur place), alors que l'obligation est aujourd'hui limitée à la dénomination de vente et à l'indication du lot (hormis les modalités relatives à l'information sur les prix).

10 - Le CNA estime que cet article réglementaire devrait prévoir l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'information par filière de produits, à concevoir dans un délai relativement court (1 à 2 ans), faute desquels la voie réglementaire devra être explorée, étant entendu qu'un délai d'adaptation devra, en toute hypothèse, être laissé aux professionnels. De tels guides devraient être approuvés par les autorités ministérielles concernées après validation par les instances de concertation telles que le CNA et le CNC.

11 - Pour les produits alimentaires couverts par l'article 14 de la directive CE n°2000/13 (soit notamment les denrées alimentaires non préemballées), le CNA estime que l'objectif devrait être de prendre en considération les mentions obligatoires suivantes, selon des modalités pratiques à définir dans les guides de bonnes pratiques, et en tenant compte notamment des réalités du commerce de proximité :

- la dénomination de vente (selon la définition réglementaire de cette mention),
- la liste des ingrédients (simple report dans le cas des produits découpés ou fractionnés ou débités, plus complexe dans le cas des produits transformés sur le lieu de consommation ou de vente pour lesquels la mention des principaux ingrédients pourrait être retenue sans en indiquer précisément les proportions),
- les quantités de certains ingrédients (% de l'ingrédient principal par exemple), éventuellement avec une marge d'approximation,

- la durabilité du produit accompagnée des conditions de conservation pour les produits non consommés sur place et ne relevant pas des exonérations prévues pour les denrées alimentaires préemballées,
- les nom, adresse et qualité du responsable,
- le titre alcoométrique volumique des boissons alcoolisées (au-delà de 1,2% vol) avec éventuellement une liaison avec l'alcoolémie.

12 - Dans le cadre de la vente traditionnelle, de la restauration collective et des rayons à la coupe de la grande distribution, le contact direct entre le détaillant et les consommateurs permet de fournir oralement des éléments d'information sur les denrées alimentaires. Le Conseil estime indispensable d'organiser la formation des professionnels en contact avec les consommateurs pour qu'ils puissent rendre compte avec précision des modes de production et des conditions permettant de garantir la qualité des produits.

4.2.En ce qui concerne l'accessibilité

4.2.1. Des règles en vigueur

13 - Le Conseil constate que les dispositions réglementaires relatives à l'information des consommateurs en matière de denrées alimentaires sont actuellement éparses dans de très nombreux textes réglementaires. Dans un souci d'accessibilité, tant pour les consommateurs que pour les opérateurs économiques, il recommande que celles-ci soient codifiées dans le code de la consommation à la suite des articles R-112- 1 et suivants, en incluant les textes jusqu'au niveau de l'arrêté ministériel.

Le Conseil recommande de procéder régulièrement à des consolidations à droit constant des dispositions réglementaires à l'exemple de ce qui est fait au niveau communautaire.

14 - Dans ce même esprit, le Conseil incite à codifier dans un ensemble cohérent et homogène les dispositions actuellement dispersées dans le Code de la consommation, le Code rural et le Code de la santé publique. Il estime que la politique de l'alimentation comporte des particularités qui la distinguent des autres politiques publiques et qu'un corpus juridique spécifique se justifie. Compte tenu des remarques de certaines administrations et organisations indiquant que cette orientation présenterait des avantages mais aussi des inconvénients, l'avis du Conseil d'Etat pourrait être sollicité par les pouvoirs publics sur les meilleurs moyens à retenir pour favoriser l'accessibilité et la cohérence des textes, en utilisant par exemple le système du code leader et des codes suiveurs dont il déjà été fait usage pour les signes de qualité.

15 - Le Conseil estime que l'accès aux bases de données informatisées, législatives, réglementaires, voire infra-réglementaires (circulaires, etc.), devrait être ouvert, pour que les opérateurs économiques et les consommateurs puissent disposer des mêmes instruments d'appréciation que les services de contrôles. Il demande que les conditions de cet accès soient mises à l'étude et que les dispositions qui semblent faire obstacle à cette ouverture soient modifiées.

4.2.2. De l'information

16 - En matière d'étiquetage, le Conseil estime que la lisibilité des mentions est une des conditions essentielles pour une information utile au moment de l'acte d'achat. Il propose d'adopter une présentation « hiérarchisée » des informations obligatoires en étendant la

notion de regroupement dans un même champ visuel à d'autres mentions obligatoires (délai de consommation après ouverture, etc.) que celles prévues actuellement à savoir la dénomination de vente, la quantité nominale, la date limite de consommation ou d'utilisation optimale, le titre alcoométrique volumique.

17 - Dans le même esprit, le Conseil suggère de regrouper les mentions d'informations destinées aux services officiels de contrôle (code EMB, signe « e » de conformité métrologique, estampille sanitaire vétérinaire, logo éco emballages) dans un autre champ.

Le Conseil estime que l'opportunité doit être débattue de maintenir ou non le signe de conformité métrologique « e » prévu par les directives relatives au contrôle des préemballages, compte tenu du fait que les consommateurs ne peuvent connaître sa signification et par conséquent en faire usage.

18 - Le Conseil recommande d'améliorer la lisibilité des informations obligatoires en augmentant par exemple la taille des caractères, en évitant les polices de caractère « fantaisie » peu lisibles, et en veillant à un contraste suffisant entre la police de caractère et le fond. Il recommande également d'instituer des codes couleur pour mieux visualiser les familles de mentions. Des documents professionnels ont été élaborés en la matière et pourraient servir de base aux réflexions à mener en application de la recommandation 21 ci-après.

Il estime que la lisibilité de la date limite et des conditions de conservation doit être améliorée au point qu'il soit possible de les repérer sans manipulation excessive au moment de l'acte d'achat pour les produits les plus périssables. Par ailleurs, les délais de consommation après ouverture ou déconditionnement doivent être facilement repérables.

4.3. En ce qui concerne l'évolutivité des attentes et la pertinence des informations

19 - Le CNA estime que l'étiquetage doit permettre de renseigner avec précision sur les caractéristiques des denrées alimentaires. L'évolution des caractéristiques et des qualités des denrées alimentaires étant en évolution constante, l'étiquetage doit permettre de fournir une information constamment fiable. Il doit en outre être par nature évolutif puisque les attentes en matière d'information évoluent aussi. Le Conseil estime qu'une entité doit être chargée d'identifier les attentes des consommateurs, notamment sur les nouveaux produits ou les produits issus de nouveaux procédés et de veiller à la constante adéquation entre les pratiques en matière d'étiquetage et les attentes en matière d'information. Un groupe mixte du CNA et du CNC pourrait par exemple être chargé de cette veille.

Sur la base de son analyse, ce groupe serait à même d'apporter des éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques et pratiques professionnelles en matière d'information des consommateurs sur les denrées alimentaires et de proposer les éventuels correctifs nécessaires.

20 - Outre les mentions obligatoires prévues par la réglementation, les systèmes dédiés à l'information du consommateur doivent être souples. Ils peuvent se fonder sur l'élaboration et le développement de disciplines professionnelles volontaires et sur des doctrines claires et robustes de l'administration. Dans le cas de dysfonctionnements, la législation doit nécessairement prendre le relais. Le CNA recommande aux opérateurs économiques et aux pouvoirs publics de faire usage de ces possibilités.

21 - Le Conseil estime souhaitable de recenser les dispositions « para-réglementaires » (doctrines administratives, avis du CNA ou avis du CNC, etc.) précisant les conditions d'emploi de nombreux termes, tels que nouveau, frais, naturel, artisanal, fermier, traditionnel, etc., et de suggérer soit une validation en l'état, soit une proposition d'évolution de leur sens et de leur portée afin de parvenir à un langage commun. Dans un second temps, les définitions consensuelles pourraient être regroupées dans un corpus accessible tant aux opérateurs économiques qu'aux consommateurs. Le Conseil estime possible de créer un niveau de « codification » des usages n'ayant pas force obligatoire mais résultant d'un consensus et contribuant à la loyauté des pratiques industrielles et commerciales.

Le Conseil estime important que les réflexions engagées de longue date par la DGCCRF avec les professionnels en ce qui concerne les représentations graphiques de denrées aromatisées puissent aboutir. Il considère qu'il serait utile de réfléchir de manière plus générale à la question de la représentation graphique afin de proposer des lignes directrices consensuelles sur ce sujet.

22 - Le Conseil propose, par exemple dans le cadre de l'instance mixte CNA/CNC, que des sous-groupes de travail thématiques puissent approfondir les aspects liés à l'information des consommateurs et proposer des lignes directrices constituant des voies d'amélioration. Ces groupes pourraient notamment concerner les auxiliaires technologiques, les allergènes, les déclarations quantitatives des ingrédients, les fiches techniques d'information entre professionnels sur les denrées alimentaires, la lisibilité des informations, les mentions relatives à la conservation après ouverture, les modalités d'alerte des consommateurs sur les changements intervenus dans la composition des produits afin de les inciter à (re)lire les mentions telles la liste des ingrédients, la mention des modes de transformation, etc.

5. Annexes

5.1. Liste des textes réglementaires nationaux spécifiques à une catégorie de produits alimentaires

- décret du 11 mars 1908 (graisses)
- décret du 19 décembre 1910 (sucres et confiserie)
- décret du 15 avril 1912 (produits de charcuterie, conserves de tomate, compléments alimentaires)
- décret du 19 août 1921 (vins, vins mousseux et eaux-de-vie)
- décret du 25 mars 1924 (laits et produits laitiers)
- décret du 31 janvier 1930 (vins de liqueur)
- décret du 7 octobre 1932 (chicorée, thé)
- décret du 1^{er} octobre 1938 (jus de légumes)
- décret n°49-438 du 29 mars 1949 (glaces et crèmes glacées)
- décret n°53-978 du 30 septembre 1953 (cidres, poirés)

- décret n°54-1163 du 19 novembre 1954 (bouillons et potages)
- décret n°55-241 du 10 février 1955 (conserves et semi-conserves)
- décret n°55-771 du 21 mai 1955 (laits destinés à la consommation humaine)
- décret n°55-1126 du 19 août 1955 (fruits et légumes)
- décret n°55-1175 du 31 août 1955 (pâtes alimentaires)
- décret n°64-949 du 9 septembre 1964 (surgelés)
- décret n°67-251 du 17 mars 1967 (volailles)
- décret n°80-313 du 23 avril 1980 (crèmes de lait)
- décret n°86-208 du 11 février 1986 (apéritifs à base de cidre ou de poiré)
- décret n°86-226 du 18 février 1986 (magret)
- décret n°88-1097 du 2 décembre 1988 (protéines de lait)
- décret n°88-1203 du 30 décembre 1988 (yaourts)
- décret n°88-1204 du 30 décembre 1988 (beurre et spécialités laitières)
- décret n°88-1205 du 30 décembre 1988 (margarine)
- décret n°88-1206 du 30 décembre 1988 (fromages)
- décret n°88-1207 du 30 décembre 1988 (vinaigres)
- décret n°89-369 du 6 juin 1989 (eaux préemballées)
- décret n°89-674 du 18 septembre 1989 (additifs alimentaires)
- décret n°91-340 du 3 avril 1991 (café)
- décret n°91-366 du 11 avril 1991 (arômes)
- décret n°92-307 du 31 mars 1992 (bières)
- décret n°92-818 du 18 août 1992 (sirops)
- décret n°93-999 du 9 août 1993 (foies gras)
- décret n°93-1074 du 13 septembre 1993 (pains)
- décret n°97-74 du 28 janvier 1997 (viandes hachées)
- décret n°2000-658 du 6 juillet 2000 (moutardes)

5.2.Liste des usages professionnels relatifs à des produits alimentaires

Nous citerons ainsi les usages portant sur les produits alimentaires suivants (liste non exhaustive) :

- Boisson aux fruits
- Câpres
- Chips à l'ancienne
- Confiture allégée
- Cornichons (code d'usages européen)
- Dindes
- Entremets
- Extraits de sirop
- Extrait pour boisson au thé
- Fruits au sirop
- Ketchup
- Mayonnaise
- Nougat
- Oignon
- Olives de table
- Pommes de terre cuites sous vide
- Quatrième gamme
- Riz
- Soupes de poissons, bisques de crustacés et potages à base de poisson
- Vanille
- Variante
- Vinaigrette

5.3.Bibliographie

Allergies alimentaires, état des lieux et propositions d'orientations, C.DUBUISSON, S.LAVIEILLE et A. MARTIN, AFSSA, janvier 2002

Avis de la Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière :

- avis du 18 décembre 1996 sur les recommandations relatives au caractère non trompeur des allégations nutritionnelles fonctionnelles, BOCCRF 7 octobre 1997, p.730
- avis du 8 juillet 1998 relatif au caractère non trompeur des seuils des allégations nutritionnelles (comparatives et relatives), BOCCRF 31 août 1999, p.513

Avis du 7 mars 2001 de la Commission de la sécurité des consommateurs relatif aux allergies alimentaires, BOCCRF 23 mai 2001, p.438-446

Avis du Conseil national de l'alimentation :

- n°21 du 30 juin 1998 sur les allégations faisant un lien entre alimentation et santé
- n°28 du 28 juin 2001 sur la traçabilité des denrées alimentaires
- n°29 du 28 juin 2001 Concertation et débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques
- n°31 du 20 novembre 2001 relatif à l'étiquetage des aliments et ingrédients constitués d'organismes génétiquement modifiés ou issus d'organismes génétiquement modifiés
- n°32 du 20 novembre 2001 sur l'information relative aux modes d'élevage pour les filières bovine et avicole

Avis du Conseil national de la Consommation du 8 février 1990 concernant l'emploi du terme "frais" en matière de denrées alimentaires, modifié le 4 mars 1992, BOCCRF 22 février 1990, p.95 et 31 mars 1992, p.128

Avis du 9 mars 1999 du Conseil Supérieur d'Hygiène publique de France relatif à la réduction des risques potentiellement sévères dus à l'allergie alimentaire, Bulletin Officiel, n°99/52

Comprendre l'étiquetage alimentaire, édition 2000, Institut français pour la nutrition

Enquête sur les besoins actuels des consommateurs en matière d'étiquetage des denrées alimentaires, sous la coordination de N.FRASELLE, pour le compte de la Commission des Communautés européennes, novembre 2001

Enquête La perception de la qualité alimentaire par le consommateur, CREDOC/INC, février 2001

Enquête Que faut il mettre sur l'étiquette, TN SOFRES-Distribution et FCD, octobre 2000

Hygiène alimentaire et formation du personnel, A.SOROSTE, Option Qualité, mai 1998, n°161, p.2-4

Lamy Dehove, réglementation des produits alimentaires, par R.A.DEHOVE et A.SOROSTE, Editions LAMY

NF EN ISO 9000 décembre 2000 Systèmes de management de la qualité - Principes essentiels et vocabulaire

NF EN ISO 9001 décembre 2000 Systèmes de management de la qualité - Exigences

NF EN ISO 9004 décembre 2000 Systèmes de management de la qualité - Lignes directrices pour l'amélioration des performances

Passeport pour vivre avec ses allergies alimentaires, Association Force Ouvrière Consommateurs, 2000

Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive CE n°2000/13 en ce qui concerne l'indication des ingrédients présents dans les denrées alimentaires, 6 septembre 2001, COM(2001) 433 final

5.4.Liste des personnes ayant participé à la réflexion

Président du groupe de travail : M. GERMAIN (CCC)

Rapporteur du groupe de travail : M. SOROSTE

Secrétaires : Mme MARLARD (DGCCRF) ; Mlle SUBERVILLE (DGAI)

Collège consommateur : Mme GUILLON (UFCS) ; Mme RACHE (INDECOSA-CGT) ; M. CHOLEUR (ADEIC-FEN) ; M. ORPHELIN (Léo Lagrange) ; M. RABARDEL (ASSECO-CFDT) ; M. RODRIGUEZ (CSF) ; M. BENOIST DU SABLON (ORGECO) ; M. ANDRAULT (CLCV)

Collège production : Mme NICOLAS (FNSEA) ; M. MARIE (CNJA)

Collège transformation : Mme CHAPALAIN (ANIA) ; Mme HERNOT (FIA) ; Mme FILLAUD (CGAD) ; Mme LEROY (ANIA) ; Mme LOCH (ANIA) ; M. ALLAIN (ANIA) ; M. KOZLOVSKY (CFCA) ;

Collège distribution : Mme QUENTEL (FCD) ; M. BARTHELEMY (FCD) ; M. CHAMIELEC (FCD) ; M. ROGGE (FCD)

Collège restauration : Mme SACQUET (SNERRS) ; Mme TROEL (GECO)

Représentants des administrations : Mme NOURRY (DGS) ; M. DAUCHET (DGCCRF) ; M. FORGET (DGCCRF) ; M. MEREL (DGAI) ; M. NAIRAUD (DGAI) ;

Personnalités invitées : Mme BARBIER (SNRC) ; Mme GEFFROY (SNRC) ; Mme GUIMONT (SNRC) ; Mme JOLIVET (AFIG) ; M. BOISARD (Leclerc) ; M. DEBRINCAT (CERQUA) ; M. ZALAY (AFPRAL)

Le CNA est une instance consultative indépendante

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation, sur la définition de la « politique alimentaire » française. Il peut, en particulier, être interrogé sur « l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs ». Il peut s'autosaisir.

Le CNA représente toute la « chaîne alimentaire ».

Le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la « chaîne alimentaire » et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats des salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiées (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'AFSSA qui participent aux débats avec voix consultative.

Le CNA émet des avis et recommandations

Dès qu'il est saisi d'une question par les Pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux « sensibilités différentes », se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible « longuement réfléchi » et « consensuel », est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.