

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal du 9 novembre 1983.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)  
sur le projet de loi modifiant la loi du 16 avril 1897 concernant  
la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la  
fabrication de la margarine.*

Par M. Marcel DAUNAY,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Raymond Dumont, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, André Diligent, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.*

Voir le numéro :

Sénat : 5 (1983-1984).

---

Produits agricoles et alimentaires.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	4
<b>PREMIERE PARTIE. — Les conséquences économiques de la banalisation du conditionnement de la margarine</b> .....	5
<b>A. — La situation actuelle</b> .....	5
1. Le conditionnement de la margarine .....	5
2. Le marché de la margarine .....	5
3. La concurrence beurre-margarine .....	7
<b>B. — L'industrie laitière en France</b> .....	9
1. Un secteur économique d'une importance souvent mal perçue .....	9
2. Les difficultés actuelles .....	9
3. Les menaces des produits de substitution .....	11
4. La nécessité d'actions communautaires ponctuelles .....	11
<b>C. — L'impact du projet de loi</b> .....	12
1. Diminution de la consommation de beurre .....	12
2. Augmentation des flux d'importation .....	12
<b>DEUXIEME PARTIE. — L'environnement juridique et politique du projet de loi</b> ..	15
<b>A. — Une condamnation que le Gouvernement français souhaite éviter</b> .....	15
1. Une condamnation probable .....	15
2. Une condamnation que le Gouvernement souhaite éviter .....	16
<b>B. — Une condamnation qui produirait des effets immédiats, alors même que ses fondements sont discutables</b> .....	17
1. Les subtilités de l'effet direct .....	17
2. Une condamnation dont les fondements sont discutables .....	18
<b>C. — Une condamnation qui renforcerait un certain dysfonctionnement des institutions communautaires</b> .....	20
1. La mise à l'écart du Conseil des ministres .....	20
2. L'ultralibéralisme .....	21
<b>TROISIEME PARTIE. — Une adoption sous réserves</b> .....	23
<b>A. — Ménager une période de transition</b> .....	23
1. Une période de transition justifiée .....	23
2. Une période de transition conforme aux usages .....	24

	<b>Pages</b>
<b>B. — Assurer l'information du consommateur</b> .....	<b>25</b>
<b>1. L'information sur le point de vente</b> .....	<b>25</b>
<b>2. L'étiquetage</b> .....	<b>26</b>
 <b>QUATRIÈME PARTIE. — Examen des articles</b> .....	 <b>33</b>
 <b>CINQUIÈME PARTIE. — Tableau comparatif</b> .....	 <b>37</b>

---

**MESDAMES, MESSIEURS,**

Par le présent projet de loi, le Gouvernement nous invite à mettre en conformité notre législation avec le droit communautaire. Par ailleurs, l'objet de cette mise en conformité vous paraîtra d'une importance mineure : il s'agit du conditionnement de la margarine qui, depuis 1897, doit être de forme cubique, obligation considérée par la Commission de Bruxelles comme une entrave aux échanges. La minceur du dispositif, deux articles, est de nature à renforcer cette interprétation première.

Telle n'est pas l'opinion de votre Rapporteur. En effet, ce texte pose à nouveau le problème des compétences du Parlement national face aux institutions communautaires, plus particulièrement la Cour de justice de Luxembourg. De surcroît, il aura pour effet certain de diminuer la consommation de beurre en France, à un moment où les producteurs de lait voient leur situation s'aggraver de jour en jour. Enfin, l'adoption de ce texte aura pour conséquence de relancer nos importations de margarine et nos importations de machines de conditionnement.

A l'évidence, ce texte appelle une réflexion soutenue tant par sa portée économique que par sa nature juridique.

Il s'agit en définitive d'un texte significatif mettant en jeu des secteurs économiques importants. Que faut-il alors penser des affirmations du Professeur Maurice Duverger (1) qui, évoquant le niveau des débats du Congrès américain, à son sens peu élevé, souligne que :

« Le fait que la question la plus longuement et la plus souvent discutée depuis 1900 est celle de la taxe sur la margarine, et du problème de savoir si celle-ci doit être ou non présentée sous une forme qui la différencie du beurre situe assez bien les préoccupations normales du Congrès. Il est vrai que les autres Parlements démocratiques ont souvent des soucis analogues. »

Votre Rapporteur se contentera de soumettre cette thèse à l'appréciation de la Haute Assemblée.

---

(1) Institutions politiques et droit constitutionnel. Collection Thémis, tome I, 1971.

## PREMIÈRE PARTIE

# LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA BANALISATION DU CONDITIONNEMENT DE LA MARGARINE

### A. — LA SITUATION ACTUELLE

#### 1. Le conditionnement de la margarine.

La loi modifiée du 16 avril 1897 impose un conditionnement cubique à la margarine.

Le deuxième alinéa de son article 3 se lit en effet :

« Toutefois, les commerçants qui vendent le beurre exclusivement au détail sont autorisés à débiter la margarine dans les mêmes locaux, mais seulement sous la forme de pains cubiques enveloppés dans les emballages d'origine et du poids de 500 grammes au plus. Ces pains devront porter, inscrits sur quatre faces au moins de leur enveloppe, le mot : margarine, les nom ou raison sociale et adresse du fabricant et, sur une des faces au moins, la composition du produit. »

#### 2. Le marché de la margarine.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la consommation de margarine en France, qu'il s'agisse de la margarine débitée au détail ou de la margarine utilisée à des fins industrielles.

**MARGARINE — FRANCE 1968 A 1980**

Années	Production (tonnes)	Importations (tonnes)	Exportations (tonnes)	Consommation totale (tonnes)	Accroissement des importations (en pourcentage)	Part des importations dans la consommation (en pourcentage)
1968 ....	151.368	2.830	1.878	152.320	»	1,9
1969 ....	154.849	1.747	2.186	154.410	— 38,3	1,4
1970 ....	157.568	3.769	3.713	157.624	+ 111,7	2,4
1971 ....	162.458	6.635	2.256	166.837	+ 76,0	4,0
1972 ....	158.062	13.202	2.298	168.966	+ 99,0	7,8
1973 ....	158.214	12.587	3.213	167.588	— 4,7	7,5
1974 ....	154.270	16.321	2.634	167.957	+ 29,7	9,7
1975 ....	157.436	14.839	3.335	168.942	— 9,1	9,8
1976 ....	161.144	18.625	3.125	176.644	+ 25,5	10,5
1977 ....	162.140	21.841	2.973	181.008	+ 17,3	12,1
1978 ....	165.514	23.039	3.115	185.438	+ 5,5	12,4
1979 ....	156.399	32.637	3.494	185.542	+ 41,7	17,6
1980 ....	164.990	39.446	4.018	200.418	+ 20,9	19,7
1981 ....	165.250	43.500	3.400	205.350	+ 10,3	21,1
1982 ....	165.750	45.500	3.400	207.850	+ 4,6	21,9

(1) Source : Secrétariat d'Etat à la Consommation.

Deux constatations s'imposent :

— Le marché de la margarine connaît un développement lent et régulier (+ 2 % en croissance annuelle moyenne sur la période 1976-1982).

— La part des importations croît régulièrement, six fois plus rapidement que la consommation totale (+ 11,8 % en croissance annuelle moyenne sur la période 1976-1982). On mesure ainsi l'aspect prétendument « protectionniste » de la législation française, même si, ironie de l'histoire, la loi de 1897 est signée par le Président du Conseil, ministre de l'Agriculture, Jules Méline.

Si les importations et la consommation connaissaient le même profil de croissance dans les dix prochaines années, les importations représenteraient, au terme de la période considérée, 55 % de la consommation nationale. Ce chiffre ne saurait laisser indifférent.

### 3. La concurrence beurre-margarine.

Le tableau suivant met en évidence, pour ce qui concerne les achats des ménages, le mouvement de ciseaux en faveur de la margarine et au détriment du beurre.

#### TENDANCES DU MARCHÉ DES CORPS GRAS

	1978	1979	1980	1981	1982	Marché 1982 (en pourcentage)
<i>Ensemble (tonnes) .....</i>	832.990	826.410	821.700	795.550	797.350	100,0
<i>Evolution (en pourcentage) .....</i>	+ 0,6	— 0,8	— 0,6	— 3,2	+ 0,2	
<i>Beurre (tonnes) .....</i>	373.710	362.900	347.050	328.690	322.940	40,5
<i>Evolution (en pourcentage) .....</i>	— 2,4	— 2,9	— 4,4	— 5,3	— 1,7	
<i>Huile (milliers de litres) .....</i>	385.450	386.120	391.110	373.070	375.200	43,1
<i>Evolution (en pourcentage) .....</i>	+ 2,2	+ 0,2	+ 1,3	— 4,6	+ 0,6	
<i>Margarine (tonnes) .....</i>	95.910	100.250	106.500	110.090	113.860	14,3
<i>Evolution (en pourcentage) .....</i>	+ 6,5	+ 4,5	+ 6,2	+ 3,4	+ 3,4	
<i>Graisses végétales (tonnes) .....</i>	8.190	7.880	8.610	8.540	8.240	1,0
<i>Evolution (en pourcentage) .....</i>	+ 7,1	— 3,8	+ 9,3	— 0,8	— 3,5	
<i>Graisses animales (tonnes) .....</i>	1.890	2.090	1.670	1.710	1.600	0,2
<i>Evolution (en pourcentage) .....</i>	+ 21,2	+ 10,6	— 20,1	+ 2,4	— 6,4	
<i>Spécialités laitières à tartiner .....</i>	»	»	»	5.160	7.400 + 43,4	0,9

Chiffres corrigés vacances sur les périodes d'été.

Copyright S.E.C.O.D.I.P. 1985.

Les professionnels du secteur laitier, consultés par votre Rapporteur, mettent en avant les explications suivantes :

a) *Les conditions de production.*

« La concurrence entre le beurre et la margarine est faussée au départ par les conditions de production foncièrement différentes :

— le beurre est produit en France et dans la C.E.E. et son prix de base (prix d'intervention) est fixé par le Conseil des ministres des Dix, en fonction du prix du lait ;

— la margarine est produite à partir de matières grasses en grande partie importées de pays tiers, à des prix de bradage.

C'est ainsi que près de 5 millions de tonnes de matières grasses végétales et marines (premier fournisseur : les Etats-Unis) pénètrent dans la C.E.E. sans limitation aucune et pratiquement *sans droit de douane ni prélèvement*. Ce chiffre est à comparer aux deux millions de tonnes de beurre produites dans la C.E.E.

Il en résulte un écart de prix entre le beurre et la margarine de l'ordre de 2 à 1 au niveau du consommateur. »

b) *L'effort de recherche et de publicité.*

« Vendue à bas prix par un très petit nombre de firmes, la margarine laisse des marges appréciables qui permettent d'assurer sa promotion : 38,6 millions de francs ont été consacrés en 1981 à la publicité de la margarine en France contre 11,96 millions de francs pour le beurre (y compris la publicité collective financée par les producteurs).

De plus, l'industrie margarinière finance depuis longtemps des travaux de recherche sur les problèmes de santé en rapport avec la consommation des corps gras et a su diffuser auprès de l'opinion les résultats qui lui étaient favorables. »

Selon votre Rapporteur, c'est cette situation qui explique pour partie l'érosion de la consommation de beurre alors que celle de la margarine ne fait que progresser. Toutefois, dans l'ensemble, la consommation de beurre s'est mieux maintenue en France que dans d'autres pays, en partie grâce à la réglementation du beurre et de la margarine qui a permis jusqu'ici au consommateur d'éviter toute confusion entre ces deux produits. C'est cette situation qu'il est aujourd'hui question de remettre en cause.

Avant de déterminer les conséquences prévisibles de l'adoption du présent projet de loi, il convient de rappeler sommairement l'importance de la production laitière en France et les multiples difficultés qui l'assaillent.



## B. — L'INDUSTRIE LAITIÈRE EN FRANCE

### 1. Un secteur économique d'une importance souvent mal perçue.

Près de la moitié de la collecte de lait est utilisée pour la fabrication du beurre. Or, le lait joue un rôle important dans l'économie nationale :

— au niveau de l'emploi : 400.000 producteurs de lait, 100.000 salariés et des milliers de travailleurs en amont et en aval (aliments du bétail, engrais, matériel de traite, de laiterie, commerce, etc.) en dépendent, et ceci dans des zones non industrialisées ;

— au niveau de la balance commerciale : le commerce extérieur des produits laitiers a dégagé pour la France en 1982 un solde positif de plus de 10 milliards de francs ;

— au niveau de l'aménagement du territoire : le lait joue un rôle irremplaçable dans l'occupation de l'espace rural et le maintien du tissu humain, en particulier dans les régions difficiles, les zones de montagne et les régions de petites structures (moins de 20 hectares).

### 2. Les difficultés actuelles.

La lecture de la communication de la Commission au Conseil des ministres de la C.E.E. (Com. 83-500 final, Bruxelles, 28 juillet 1983) se passe de commentaires détaillés :

« La Commission estime que, pour continuer à compenser la dépense supplémentaire qui résultera probablement du dépassement du seuil de garantie en 1983, le prix du lait pour 1984-1985 devrait être diminué d'au moins 12 %. Il est évident qu'une telle mesure aurait des conséquences graves et immédiates sur les revenus des producteurs, tandis que ses effets sur la production ne se feraient pleinement sentir qu'avec un certain décalage.

« La Commission a envisagé, comme alternative, une augmentation du prélèvement de coresponsabilité existant dans le secteur du lait (appliqué actuellement au taux de 2 %), mais en établissant une différenciation du prélèvement en fonction du volume produit, de manière à en atténuer l'effet sur les revenus des petits producteurs. Toutefois, pour être efficace à la fois sur le plan financier et le plan

social, une telle mesure impliquerait une différenciation tellement marquée qu'elle risquerait de se traduire par des inégalités entre les Etats membres et pourrait même compromettre l'unicité du mécanisme des prix. »

« La Commission, tenant compte de la gravité du déséquilibre du secteur laitier et des aspects économiques et sociaux de la situation, estime qu'à l'avenir, le principe du seuil de garantie dans ce secteur devrait être réalisé par un système de quotas, accompagné par une politique de prix restrictive. »

Les mesures envisagées :

a) *Quota et prélèvement supplémentaire :*

« Ce système devrait être appliqué à l'aide d'un prélèvement supplémentaire analogue à celui que la Commission a déjà suggéré dans son aide-mémoire d'octobre 1981. Une quantité de référence (quota), correspondant à la notion de seuil de garantie, serait établie pour chaque laiterie, sur la base des livraisons de 1981. Toutes les livraisons excédant cette quantité seraient assujetties à un prélèvement supplémentaire, calculé de manière à couvrir intégralement le coût d'écoulement du surcroît de lait. Les laiteries, à leur tour, répartiraient la charge entre les producteurs, conformément à des critères fixés par la législation communautaire. »

b) *Mesures d'intervention : suspension pour le lait écrémé en poudre :*

« Pour rétablir l'équilibre du marché, la Commission proposera de suspendre l'intervention pour le lait écrémé en poudre pour la partie de la campagne de commercialisation allant du 1<sup>er</sup> octobre au 31 mars. Au cours de cette période, les aides pour le lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation du bétail devraient être suffisantes pour maintenir la stabilité du marché ou, si nécessaire, il pourrait être procédé à des achats à l'intervention par voie d'adjudication. »

c) *Suppression des aides pour le beurre.*

« La Commission propose donc d'éliminer, en deux étapes, l'aide spéciale à la consommation de beurre. Il en résultera une diminution de cette consommation, mais une augmentation de l'écoulement de matières grasses du lait pourrait être obtenue, en compensation, par des mesures plus efficaces au niveau des coûts (extension à d'autres produits alimentaires de l'aide au beurre utilisé dans la pâtisserie et les glaces alimentaires, instauration d'une aide spéciale pour le lait entier). Les possibilités d'écoulement devraient également être accrues grâce à une augmentation de la teneur en matière grasse du lait entier, destiné à la consommation humaine. »

**Aggravation des quotas, prélèvement supplémentaire, suppression des interventions sur la poudre de lait, suppression des aides pour le beurre. Les éleveurs français se sentent littéralement agressés par les propositions communautaires. Le dépôt de ce projet de loi intervient donc au plus mauvais moment.**

### **3. Les menaces des produits de substitution.**

Les produits de substitution concurrents des produits laitiers se développent très rapidement sur le marché américain, dont nous reproduisons généralement les évolutions avec quelques années de décalage. A titre d'exemple, la consommation américaine de substituts de fromage, nulle en 1973, augmente de 30 % chaque année depuis cette date et devrait représenter 12,5 % du marché en 1990. Ces produits, fabriqués par des « géants » de l'agro-alimentaire, sont conçus pour s'insérer dans chaque créneau du marché. La France commence à être atteinte par ces produits de substitution, ainsi les agents blanchisseurs de café, composés de matières grasses végétales et d'amidon de maïs. L'Angleterre utilise déjà ces blanchisseurs de café ainsi que le lait végétal épais (« triple shake »), les crèmes fouettées végétales. L'Irlande connaît des crèmes glacées végétales. Les ménagères allemandes utilisent des stabilisateurs de crème destinés à la confection de sauces et crèmes maison « qui ne risquent pas de tourner ».

La France risque donc d'être envahie par ces produits d'autant que ceux-ci peuvent être vendus environ trois fois moins cher que les produits laitiers concurrents. Votre Rapporteur attire l'attention du Gouvernement sur ce dossier extrêmement important pour l'avenir des producteurs de lait français.

### **4. La nécessité d'actions communautaires ponctuelles.**

Votre Rapporteur rappellera simplement, pour mémoire, l'urgence d'un démantèlement des montants compensatoires, la nécessité d'une révision des accords d'importation de beurre de Nouvelle-Zélande et l'imposition d'une taxe communautaire sur les matières grasses autres que le beurre, quelle que soit leur origine. Comme l'indique avec pertinence la Commission de Bruxelles :

« Il convient de souligner que l'arrivée de produits importés en exemption de droit accentue le déséquilibre de la situation du marché entre l'huile d'olive et les autres huiles végétales, d'une part, et le beurre et les autres matières grasses, d'autre part.

« Cette situation a deux conséquences sur la politique agricole commune :

« a) elle conduit à une baisse de la consommation de beurre et d'huile d'olive,

« b) elle entraîne des coûts élevés dans le secteur des matières grasses. »

## C. — L'IMPACT DU PROJET DE LOI

### 1. Diminution de la consommation de beurre.

La banalisation du conditionnement de la margarine se traduira par une diminution de la consommation de beurre, quelles que soient par ailleurs les précautions prises en matière d'étiquetage. **Selon les informations diverses communiquées à votre Rapporteur, on peut estimer que cette baisse serait de l'ordre de 5 à 10 % en volume.** Il s'agit donc d'un chiffre significatif, qui viendra s'ajouter à la fois au mouvement à long terme de baisse de la consommation et aux conséquences des mesures envisagées à Bruxelles.

Il est possible, malgré la difficulté théorique d'une telle approche, de dresser le tableau suivant, dont la principale vertu est d'ordre pédagogique :

Mouvement long terme inélastique au prix : — 2 % ;

Banalisation conditionnement margarine (estimation basse) : — 5 % ;

Mesures préconisées par la Commission (élasticité prix) : — 3 %.

La prochaine campagne laitière pourrait donc se solder par une diminution de 10 % de la consommation de beurre par les ménages (— 33.000 tonnes). On devine les conséquences économiques et sociales d'une réduction aussi massive.

### 2. Augmentation des flux d'importation.

Celle-ci se situe à trois niveaux :

— Les fabricants de margarine devront s'équiper en machines de conditionnement permettant la commercialisation, entre autres, de

formes parallélépipédiques. En l'état actuel du marché, ces machines sont pour l'essentiel des machines allemandes. **Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, les producteurs français devront importer pour plus de 80 millions de francs en équipements.**

— Les margarines françaises sont produites, pour partie, à partir de produits importés.

— Les margarines étrangères, dont les conditionnements sont déjà très variés, acquerront un avantage immédiat sur les producteurs français, augmentant ainsi leur part de marché. Cela alors même que la France est déjà le pays de la Communauté dont le pourcentage de margarines importées est le plus élevé.

Diminution de la consommation de beurre, augmentation des flux d'importation, telles sont les deux conséquences mécaniques résultant de l'adoption du présent projet de loi. Elles sont, pour partie, inévitables en raison du contexte juridique dans lequel ce texte se situe.

## DEUXIÈME PARTIE

### L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET POLITIQUE DU PROJET DE LOI

#### A. — UNE CONDAMNATION QUE LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS SOUHAITE ÉVITER

##### 1. Une condamnation probable.

Les péripéties juridiques du conditionnement de la margarine sont à la fois anciennes et variées. Nous n'en retiendrons que les derniers épisodes. Saisi par un importateur allemand qui contestait la législation belge, analogue à la législation française, un tribunal allemand d'Hambourg a sollicité l'avis de la Cour de justice des Communautés européennes, par application de l'article 177 du Traité de Rome (1). La Cour a dit pour droit, le 10 novembre 1982 :

**« L'application, dans un Etat membre, à la margarine importée d'un autre Etat membre et légalement produite et commercialisée dans cet Etat, d'une législation interdisant de mettre dans le commerce la margarine ou des graisses comestibles dès lors que la masse ou l'emballage extérieur de la motte individuelle n'a pas une forme déterminée, telle que la forme cubique, dans des circonstances où la protection et l'information du consommateur peuvent être assurées par**

---

(1) Article 177 :

La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel,

a) sur l'interprétation du présent Traité,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté,

c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice.

**des moyens qui apportent moins d'obstacles à la liberté des échanges, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du Traité. »**

Sous réserve de certaines controverses doctrinales, un arrêt rendu sur la base de l'article 177 ne produit d'effets qu'à l'égard des parties. C'est pourquoi la Commission a saisi la Cour le 23 décembre 1982, sur la base de l'article 169 du Traité (1), afin que celle-ci déclare inapplicables les dispositions de la loi de 1897. Selon la Commission :

« L'obligation de respecter la forme cubique impose des contraintes aux opérateurs étrangers désireux d'exporter vers la France les produits en question fabriqués dans d'autres Etats membres ; la réglementation française comporte donc une entrave à la libre circulation des marchandises. La protection du consommateur ne justifie pas qu'un Etat impose aux produits importés ses propres exigences quant à leur forme, tant que des exigences appropriées relatives à l'étiquetage sont suffisantes pour permettre d'atteindre cet objectif. »

La Cour devrait statuer en audience publique le 29 novembre prochain. Selon les conclusions des experts, que votre Rapporteur a consultés, la condamnation de la France est certaine. C'est pour cette raison précise : éviter une condamnation certaine, que le Gouvernement a déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi modifiant la loi du 16 avril 1897.

## **2. Une condamnation que le Gouvernement souhaite éviter.**

Votre Rapporteur ne mésestime pas les aspects négatifs d'une telle condamnation, prononcée contre la République française et non contre le Gouvernement du pays :

— elle entache la présidence française du Conseil des ministres, qui doit débiter le 1<sup>er</sup> janvier prochain ;

— elle diminue les atouts de la France dans les négociations agricoles, notamment lorsqu'elle tente de faire pression sur nos partenaires pour obtenir d'eux qu'ils suppriment certaines entraves aux échanges.

---

### **(1) Article 169 :**

Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice.

S'il n'en mésestime pas les aspects négatifs, votre Rapporteur tient à souligner que le Gouvernement n'a pas hésité à braver les foudres bruxelloises lorsqu'il a voulu aider l'industrie textile, pour ne prendre qu'un exemple parmi d'autres. Par ailleurs, il ne semble pas que nos contentieux avec la Grande-Bretagne connaissent en règle générale une issue bien rapide, qu'il s'agisse de la dinde ou du lait U.H.T. (ultra haute température), sans parler des pommes ou des poulets. Il est de surcroît opportun que le Parlement, sans aller trop loin, marque le soutien qu'il donne à son exécutif lorsque les intérêts du pays sont en jeu.

## **B. — UNE CONDAMNATION QUI PRODUIRAIT DES EFFETS IMMÉDIATS, ALORS MÊME QUE SES FONDEMENTS SONT DISCUTABLES**

### **1. Les subtilités de l'effet direct.**

Quelle ne fut pas la stupéfaction de votre Rapporteur lorsqu'il lui fut expliqué que, dès l'arrêt de condamnation rendu, il ne serait même plus nécessaire de modifier notre législation. Les margarines légalement produites dans la C.E.E. pourront entrer librement sur le sol national, même si le présent projet de loi n'est pas encore définitivement adopté à cette date. Explication de ce phénomène : le fameux « effet direct » de l'article 30 du Traité de Rome (1).

Dans un arrêt récent relatif à l'article 30 (2), la Cour a décidé que « l'interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent... est impérative, explicite et ne nécessite, pour sa mise en œuvre, aucune intervention ultérieure des Etats membres ou des institutions communautaires : qu'elle a, dès lors, un effet direct et engendre, pour les particuliers, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder et cela au plus tard à l'expiration de la période de transition, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 1970, ainsi qu'il ressort des termes de l'article 32, alinéa 2, du Traité ».

On voit que la jurisprudence de la Cour relative à l'effet direct pallie en quelque sorte la « carence » des autorités nationales et des institutions communautaires dans l'accomplissement des tâches que

---

(1) Article 30 :

Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres, sans préjudice des dispositions ci-après.

(2) Arrêt du 22 mars 1977 Ianelli.



le Traité leur imposait pour la période de transition. Mais il ne s'agit, en dernière analyse, que d'une construction prétorienne dans un domaine où les intérêts fondamentaux d'un pays peuvent être concernés (1).

## 2. Une condamnation dont les fondements sont discutables.

Votre Rapporteur, Européen convaincu, ne se permettra pas de critiquer une décision de la Cour ni de tenter de faire pression sur elle. Cependant, aussi longtemps que l'arrêt n'est pas rendu, toutes les discussions sont possibles. C'est d'ailleurs le rôle du gouvernement défendeur de présenter une argumentation susceptible d'emporter la conviction des Sages de Luxembourg.

Dans le cadre de sa jurisprudence *Dassonville-Cassis* de Dijon, la Cour n'examine pratiquement plus les faits de la cause lorsqu'il s'agit de l'article 30. Toute mesure susceptible d'entraver les échanges, d'une manière « réelle ou potentielle, directe ou indirecte, actuelle ou future », est jugée non conforme au Traité de Rome. Elle n'admet exceptionnellement de telles entraves que lorsqu'elles sont justifiées par des impératifs d'ordre public, d'information des consommateurs, de loyauté des transactions commerciales. Encore faut-il, dans cette hypothèse, que ces entraves soient « proportionnées » au but que l'Etat poursuit. La marge d'appréciation de la Cour est donc extrêmement grande.

Il n'en demeure pas moins que l'argumentation de la Cour dans son arrêt susmentionné du 10 novembre 1982, pour exemplative qu'elle soit, ne paraît pas directement applicable à la France. Cette argumentation est fondée sur deux démonstrations :

a) *La législation française n'est pas strictement d'essence protectionniste.*

Dans les attendus 14 et 15 de cet arrêt, la Cour estime :

« Dans le cas d'espèce, l'effet protecteur de la réglementation belge est d'ailleurs démontré par le fait, affirmé par la Commission et non contesté par le gouvernement belge, que, malgré des prix sensiblement plus élevés que dans certains autres Etats membres, il

---

(1) Dans un domaine comparable, on peut citer le cas de la publicité sur les boissons alcoolisées. La publicité sur le whisky est parfaitement contraire au droit positif français. Aucune poursuite n'a cependant été intentée, car la France a été précédemment condamnée par la Cour de Luxembourg qui a déclaré d'effet direct l'article concerné du Traité de Rome.

n'existe pratiquement aucune margarine d'origine étrangère sur le marché belge.

On ne saurait donc prétendre que l'exigence d'un conditionnement spécial du produit ne constituerait pas un obstacle à la commercialisation. »

Peut-on valablement transposer cet argument alors que la France est déjà le pays de la C.E.E. qui connaît le pourcentage le plus élevé d'importations de margarine, et que ce pourcentage ne cesse de s'accroître, ainsi que nous l'avons démontré précédemment.

b) *L'emballage cubique est probablement nécessaire à l'information du consommateur.*

L'attendu 17 de la Cour se lit :

« On ne saurait contester, dans son principe, la justification de mesures législatives destinées à éviter la confusion, aux yeux du consommateur, entre le beurre et la margarine. Toutefois, l'application, par un Etat membre, à la margarine légalement produite et commercialisée dans un autre Etat membre, de dispositions législatives qui prévoient impérativement, pour ce produit, un type d'emballage déterminé, comme la forme cubique, à l'exclusion de toute autre forme de conditionnement, dépasse notablement les nécessités de l'objectif visé. En effet, la protection des consommateurs peut être assurée de manière aussi efficace par d'autres mesures qui apportent moins d'obstacles à la liberté des échanges, telles que les prescriptions relatives à l'étiquetage. »

Malgré toute sa bonne volonté, votre Rapporteur n'est pas convaincu par cette argumentation :

— **Le consommateur européen est habitué à une différenciation beurre-margarine par le conditionnement.** Selon le secrétariat d'Etat à la Consommation, consulté officiellement sur ce point :

« D'autres Etats membres que la France et la Belgique ont des règles particulières pour la forme du conditionnement pour la commercialisation des margarines :

« L'Italie autorise la brique, le cylindre et le pot plastique operculé, la République fédérale d'Allemagne admet les formes tronconique, cubique et les formes à base carrée. »

— **Toutes les expériences étrangères montrent que la banalisation du conditionnement de la margarine s'est traduite par une baisse des ventes du beurre, à prix relatifs constants.** La seule raison de cette baisse réside dans les erreurs d'achat commises par les consommateurs. Un étiquetage, quel qu'il soit, ne remplacera jamais avec la

même efficacité une différenciation par l'emballage. C'est d'ailleurs l'interprétation de Mme le secrétaire d'Etat à la Consommation pour ce qui concerne les produits dangereux, lorsqu'elle déclarait le 14 avril dernier à la tribune de l'Assemblée nationale :

« Ainsi, pour prendre un exemple récent, le fabricant qui présente des shampoings dans des flacons copiant des bouteilles de whisky ou de jus de fruits doit bien penser que, ce faisant, il crée un risque de confusion et d'usage anormal, le shampoing étant confondu avec une boisson, ce qui peut causer des accidents. Certes, le shampoing absorbé comme une boisson n'est pas utilisé normalement, mais cette utilisation fâcheuse était prévisible. »

Le Parlement s'est fait l'écho de cette préoccupation puisque l'article 2 de la loi sur la sécurité des consommateurs dispose que, pour des produits susceptibles d'être dangereux, c'est non seulement l'étiquetage, mais aussi le conditionnement qui peut être réglementé.

Ainsi, pour reprendre la terminologie de la Cour de justice des Communautés européennes, on peut légitimement mettre en doute que « la protection des consommateurs peut être assurée de manière aussi efficace par d'autres mesures » que le conditionnement.

## **C. — UNE CONDAMNATION QUI RENFORCERAIT UN CERTAIN DYSFONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES**

### **1. La mise à l'écart du Conseil des ministres.**

Le fait que les Etats membres sont presque tous dotés d'une législation spécifique relative au conditionnement de la margarine aurait pu, voire aurait dû, conduire à l'utilisation de l'article 100 du Traité de Rome (1) relatif au rapprochement des législations. Or, le couple Commission - Cour de justice s'est substitué au Conseil des ministres. Une telle situation a été parfaitement décrite par notre

---

(1) Article 100 :

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives.

collègue Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, lors du débat (1) relatif à l'harmonisation des accises sur les boissons alcoolisées :

« Il n'est pas réellement satisfaisant de constater que la Commission et la Cour, celle-ci saisie par celle-là, soient contraintes de se substituer partiellement au Conseil des ministres devant les difficultés qu'il rencontre pour adopter des décisions formelles. C'est pourtant ce qui s'est passé dans le cas de la taxation des boissons alcoolisées, le Conseil s'efforçant d'aboutir à un accord global depuis près de dix ans. Il n'y parvient pas. »

## 2. L'ultralibéralisme.

L'ultralibéralisme des institutions communautaires est loin de recueillir un assentiment unanime (jurisprudence dite « Cassis de Dijon »).

La Commission, dans une communication parue au *Journal officiel* des Communautés européennes du 3 octobre 1980, a fait une interprétation extensive de cet arrêt selon laquelle « un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre devait pouvoir librement circuler dans les autres Etats membres ».

Toutefois, la position de la Commission est à l'heure actuelle plus nuancée. Dans une réponse donnée à un parlementaire européen (2), elle précise qu'un Etat membre importateur peut restreindre ou interdire les importations pour l'une des raisons énoncées à l'article 36 du Traité C.E.E. De plus, si la mesure en question s'applique de la même façon aux produits nationaux et aux produits importés, et à cette seule condition, elle peut être admissible en droit communautaire si elle constitue la garantie essentielle de certaines exigences impératives commandées par l'intérêt national (intérêts énoncés à l'article 36 du Traité C.E.E. mais aussi certains autres dont la Cour de justice a donné des exemples tels que la protection des consommateurs et la prévention de la fraude fiscale.

De nombreux commentateurs estiment que cette évolution jurisprudentielle devrait prendre en compte tous les objectifs du Traité de Rome, et non pas simplement ceux du titre I (libre circulation des marchandises). Il convient ainsi de rappeler l'article 39 qui dispose que la politique agricole commune a pour but « d'assurer

---

(1) *J.O.* Débats Sénat, séance du 22 novembre 1980, p. 5113.

(2) *J.O.* C.E. n° 295/30 du 16 novembre 1981.

un niveau de vie équitable à la population agricole », et la section 2 de ce même article 39 :

« 2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :

« a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles,

« b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns,

c) du fait que, dans les Etats membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. »

A-t-il été tenu suffisamment compte de cet article et du « caractère particulier » de la production laitière en France ?

## TROISIÈME PARTIE

### UNE ADOPTION SOUS RÉSERVES

Avant de se prononcer sur le projet de loi et de vous soumettre un certain nombre d'amendements, votre Rapporteur a cru devoir consulter toutes les parties prenantes : organismes représentatifs des producteurs de lait et des producteurs de margarine, ministère des Relations extérieures, ministre du Commerce extérieur, secrétariat d'Etat à la Consommation. Il a par ailleurs interrogé sur ce point M. le ministre de l'Agriculture lors de son audition devant la commission des Affaires économiques et du Plan.

Il ressort, tant de ces consultations que des convictions européennes de votre Rapporteur et du Sénat tout entier, que le projet de loi doit être adopté, même s'il exerce des effets négatifs sur notre économie. Il convient cependant de minimiser ces aspects négatifs, dans le respect de nos engagements communautaires. Deux précautions s'imposent : ménager une période de transition, assurer l'information du consommateur.

#### A. — MÉNAGER UNE PÉRIODE DE TRANSITION

##### 1. Une période de transition justifiée.

Il est impossible de disposer que la présente loi sera totalement applicable dès sa publication au *Journal officiel*. En effet, tous nos producteurs de margarine sont équipés pour des conditionnements cubiques. Il convient donc de leur laisser le temps d'adaptation raisonnable pour commander et installer de nouvelles chaînes de conditionnement. Il importe d'insister solennellement sur ce point. Nos producteurs de margarine sont prêts à relever le défi de la concurrence étrangère qui, elle, est déjà équipée de ces machines spécifiques. Il convient simplement de leur laisser le temps de s'adapter à la nouvelle législation. Un délai de deux ans devrait suffire à cet effet, et pour permettre aux producteurs de beurre d'adapter leur politique commerciale.

## 2. Une période de transition conforme aux usages.

Lors de la discussion de l'article de la loi de finances pour 1981, portant harmonisation des accises, dont nous avons fait précédemment état, le président Dailly, avec sa compétence et son brio habituels, a dressé un bilan impeccable des périodes de transition utilisées par les Etats membres pour se conformer aux arrêts de la C.J.C.E. (Cour de justice des Communautés européennes).

« Aussi, sans doute soucieux de fournir des arguments aux membres français de l'Assemblée des Communautés, M. le ministre des Affaires étrangères ajoutait — et nous voilà dans le sujet — ajoutait, dis-je : « Contrairement à ce que pourraient laisser croire le comportement de la Commission et les déclarations de M. Walker, » — c'est le ministre de l'Agriculture britannique — **« il n'est nullement habituel... »** — je vous prie de noter, mesdames, messieurs — **« que les arrêts de la Cour soient immédiatement appliqués. Une statistique établie en 1975 par la Commission elle-même, en réponse à une question écrite d'un membre de l'Assemblée européenne... »** — notre collègue M. Cousté, député à l'Assemblée nationale ; j'ai la question sous les yeux — **« ...fait apparaître que, dans un grand nombre de cas, ce délai a varié entre cinq mois et quatre ans. »** Ah ! voilà qui nous intéresse, n'est-il pas vrai. Mais je poursuis : « L'importance des intérêts en cause dans le cas de la viande ovine justifie donc tout à fait qu'un délai raisonnable soit laissé à la France pour appliquer dans toutes ses dispositions l'arrêt de la Cour », et plus loin : « Dans un cas tout à fait similaire et récent, la Commission — et le Royaume-Uni — ont adopté un comportement tout à fait différent. Par un arrêt du 7 février 1979, la Cour de justice a condamné le Royaume-Uni car il ne respectait pas le règlement imposant l'installation de tachygraphes dans les camions et les autobus. Dans ce cas, la Commission a négocié avec les autorités britanniques et leur a finalement accordé un délai de près de trois ans, venant à échéance le 31 décembre 1981, pour se mettre progressivement en règle avec le droit communautaire, par une décision qu'elle a d'ailleurs omis de publier au *Journal officiel* des Communautés. Mais elle l'a reconnu dans une réponse à une question écrite. « Il s'agissait de la question du député belge, M. Gendebien. »

Dans la mesure où la France accepte par avance l'argumentation de la Commission avant même l'arrêt de la Cour de justice, un tel délai ne devrait souffrir aucune objection majeure.

## B. — ASSURER L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR

La Cour de justice reconnaît la nécessité d'une information du consommateur sous réserve que celle-ci soit conçue de manière à apporter le moins d'obstacles possible à la liberté des échanges. Dans le respect de cette philosophie, votre Rapporteur vous suggère deux types d'amélioration au dispositif proposé.

### 1. L'information sur le point de vente.

#### a) *Le lieu de vente.*

L'article premier du présent projet reprend, pour l'essentiel, une disposition de la loi modifiée de 1897. Il dispose en effet que les commerçants doivent vendre la margarine « dans une partie du magasin qui sera distincte de celle où se vend le beurre ». Or, l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi modifiée de 1897 dispose que cette partie du magasin doit être « bien » distincte de celle où se vend le beurre. Ce terme : « bien » a disparu dans la rédaction qui nous est proposée par le Gouvernement. Cette disparition est peut-être juridiquement admissible, mais votre Rapporteur y est hostile pour des raisons d'efficacité.

Rappelons que le texte d'application de la loi de 1897 (décret du 30 décembre 1931, *J.O.* du 3 janvier 1932) dispose notamment en son article 9, alinéa 2, que :

« Dans les établissements où l'on fait le commerce du beurre et de la margarine exclusivement au détail, et dans les halles et marchés, aucun appareil de malaxage de ces produits n'est autorisé et une distance d'au moins un mètre doit séparer les comptoirs et étalages où sont exposés et mis en vente le beurre et la margarine. »

Renseignements pris, l'obligation de séparation d'un mètre semble plus appliquée dans son esprit que dans sa lettre, d'autant que l'apparition de produits intermédiaires entre le beurre et la margarine a singulièrement compliqué la tâche des inspecteurs de la Direction de la consommation et de la répression des fraudes. L'ajout du terme « bien » après le mot « distinct » a donc pour objet d'indiquer que la volonté du législateur est de revenir à l'esprit initial de la loi de 1897 et non pas d'accepter l'évolution constatée depuis un certain nombre d'années. Les décrets d'application devront ainsi respecter



la volonté du législateur. Par ailleurs, votre Rapporteur demandera à Mme le Secrétaire d'Etat de donner consigne à ses inspecteurs pour que la nouvelle législation soit parfaitement respectée.

*b) L'information sur le point de vente.*

Si l'obligation de la séparation d'un mètre est maintenue, il n'en va pas de même de l'obligation d'information complémentaire prévue par l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi de 1897, qui se lit :

**« Un tableau portant en caractères apparents d'au moins dix centimètres de hauteur et un centimètre d'épaisseur le mot « margarine » devra être apposé dans la partie du magasin où la margarine est exposée et mise en vente et qui sera bien distincte de celle où se vend le beurre. »**

Le décret de 1931 précise que ce tableau « doit être apposé très apparent au-dessus du comptoir et de l'étalage dans la partie du magasin où la margarine est débitée ».

**Cette disposition ne semble plus respectée du tout sur les points de vente. Il convient de la réactiver au moment où la banalisation du conditionnement de la margarine va diminuer l'information du consommateur. Elle présente en effet trois vertus principales :**

- le coût de l'apposition du tableau est quasiment nul ;
- elle n'apporte aucune entrave aux échanges, ce qui devrait rassurer les fonctionnaires sourcilleux de la Commission des Communautés européennes ;
- elle assure une bonne information du consommateur.

Cependant, le projet de loi qui nous est soumis prévoit la suppression de cette obligation. La nature apparemment réglementaire de cette obligation pourrait justifier ladite suppression. Toutefois, votre Rapporteur estime qu'une mesure analogue ou équivalente devra être prise par la voie des décrets d'application. Il vous proposera un amendement en ce sens.

## **2. L'étiquetage.**

*a) Les limites de l'étiquetage.*

La Cour de justice, la Commission de Bruxelles et le Gouvernement français estiment qu'un étiquetage informatif est de nature à prévenir toute confusion de la part des consommateurs. Ainsi des

mesures réglementaires seraient actuellement en préparation pour transcrire en droit interne deux directives : l'une concernant les gammes de quantités nominales et de capacités nominales admises pour certains produits en préemballages (1) et l'autre relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (2).

Votre Rapporteur se félicite de cette harmonisation intervenue sur la base de l'article 100 du Traité de Rome, mais il estime que l'étiquetage informatif connaît de sérieuses limites. L'exemple suivant le démontrera.

**Une étude réalisée par un institut de sondage pour le compte de l'U.S.D.A. (U.S. Dairy Association) indique qu'une bonne partie des acheteurs de fromage de substitution l'ont acheté par erreur, en le confondant avec le fromage naturel à côté duquel il figure dans les rayons des supermarchés, alors que l'étiquetage semble pourtant tout à fait complet. Ceci est d'ailleurs vrai même pour un bon nombre d'acheteurs réguliers, qui, après avoir acheté et consommé de nombreuses fois du substitut, continuent à croire que ce produit est du fromage véritable.**

Il est intéressant de rappeler un autre résultat de cette étude réalisée pour l'U.S.D.A. à savoir : l'ignorance et la confusion qui règnent dans l'esprit des consommateurs américains (mais peut-être des consommateurs européens également) au sujet du *fromage fondu* : les consommateurs ne savent pas très bien si les fromages sont fabriqués avec des ingrédients non laitiers, aussi les substituts leur semblent-ils ne pas être des produits nouveaux, mais au contraire une simple extension de la famille des fromages fondus, produits familiers et éprouvés.

D'ailleurs, malgré l'interdiction réglementaire d'utiliser comme dénomination de vente des noms de fantaisie, malgré des dispositions sévères de la Food and Drug Administration (F.D.A.) qui ne prévoient que deux dénominations de vente possible « substitution cheese » (si le substitut est partiellement non laitier) et « imitation cheese » (si le substitut est entièrement non laitier), les dénominations de fantaisie fleurissent : « non dairy cheese » (fromage non laitier), « cheese flavoured slices » (tranches au goût de fromage), « filled cheese » (fromage fourré), etc., sans que la F.D.A. n'intervienne.

---

(1) Directive du Conseil du 15 janvier 1980 (80/232/C.E.E.) J.O. C.E. du 25 février 1980, rectific. des 18 mars et 27 mars 1980.

(2) Directive du Conseil du 18 décembre 1978 (79/112/C.E.E.) J.O. C.E. du 8 février 1979.

Enfin, quant aux substituts destinés à être utilisés par les transformateurs (collectivités ou industries agro-alimentaires), la réglementation prévoit (aux Etats-Unis comme en Europe) que leur présence doit être mentionnée dans l'étiquetage du produit fini, mais l'exemple américain nous montre comment cette réglementation est tournée ; citons deux exemples :

— les collectivités de restauration font passer une part importante de substituts de fromage dans les « plats maison », frais ou surgelés (hamburger, sandwich, escalopes, pizzas, gâteaux au fromage, plats italiens divers) présentés en assiettes ou sur plateaux et donc impossibles à soumettre à l'étiquetage ;

— les industriels qui utilisent des substituts pour fabriquer des produits alimentaires vendus sous emballage individuel, ajoutent toujours une petite proportion de fromage véritable aux substituts, afin de pouvoir mentionner les deux produits sur l'étiquette et favoriser ainsi la confusion.

**Des exemples analogues peuvent, semble-t-il, être trouvés en France, notamment dans les pizzerias.**

*b La nécessité d'un étiquetage approprié.*

L'exemple américain comme l'exemple français de la confusion fréquente entre le lait U.H.T. (ultra haute température) et le lait pasteurisé, qui ont souvent le même emballage carton, démontrent bien que les limites informatives de l'étiquetage appellent une réflexion spécifique dans le cas de la margarine.

Certes, la directive contient des dispositions intéressantes, notamment ses considérants 6 et 12 :

— *considérant 6* : considérant que toute réglementation relative à l'étiquetage des denrées alimentaires doit être fondée, avant tout, sur l'impératif de l'information et de la protection des consommateurs ;

— *considérant 12* : considérant que les règles d'étiquetage doivent également comporter l'interdiction d'induire l'acheteur en erreur ou d'attribuer aux denrées alimentaires des vertus médicinales ; que, pour être efficace, cette interdiction doit être étendue à la présentation des denrées alimentaires et à la publicité faite à leur égard.

Mais, à l'inverse, elle recèle quelques articles inquiétants. Ainsi l'article 23 c dispose que les Etats membres peuvent ne pas rendre obligatoires les dispositions relatives aux mentions prévues à l'annexe I devant compléter la désignation « grasse ». Ainsi, un Etat membre pourrait ne pas préciser que la grasse raffinée (comme

la margarine) est soit d'origine animale ou végétale. De surcroît, il pourrait se dispenser de prévoir des exigences plus strictes s'il s'agit de denrées alimentaires essentiellement constituées de matières grasses ou sauces émulsionnées.

Cette latitude n'est pas admissible. Aussi, votre Rapporteur demandera au Ministre, en séance publique, de s'engager à ce que :

— la législation française soit la plus détaillée possible ;

— les importations de produits non conformes à la législation française soient interdites.

De la même manière, l'article 2-1 b appelle certaines réserves. Il dispose bien que l'étiquetage ne doit pas :

« sous réserve des dispositions applicables aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, attribuer à une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés ». Mais l'expérience pratique montre la difficulté d'application de telles normes. Ainsi, la plupart des substituts laitiers mettent en avant leur faible teneur en cholestérol et de façon *implicite* (et non *explicite*) leur pouvoir de prévenir, de traiter et de guérir les maladies que l'on suppose liées à la consommation de cholestérol. Il suffit aux substituts laitiers de *suggérer ou d'évoquer* au lieu d'*affirmer* pour pouvoir tourner le règlement. Rappelons, à ce sujet, le cas des margarines « légères », « fines », qui utilisent comme axe d'attaque non pas la *santé* mais des notions voisines telles que la *ligne*, la *forme*, *l'être bien* dans sa peau, la *svelte*ssse, la légèreté. Habilement, ces termes suggèrent sans la nommer, la prévention des maladies ; l'utilisation de ces termes aboutit à un double résultat : d'une part, on évite d'enfreindre le règlement, d'autre part, on donne à la notion de prévention des maladies, la connotation sous-jacente de prévention de l'enlaidissement du vieillissement, ce qui s'adresse à une cible beaucoup plus large que celle des véritables « précardiaques »

## CONCLUSIONS

Parvenu au terme de cette étude, votre Rapporteur estime devoir présenter les conclusions suivantes :

**1. Le présent projet de loi a été déposé sans même, semble-t-il, que les principaux intéressés, producteurs de margarine et de lait, n'aient été consultés, voire informés. L'urgence du vote du Parlement, avant l'audience prochaine de la Cour de Luxembourg, ne justifie pas une telle procédure.**

**2. Ce texte se situe dans une conjoncture particulièrement grave pour les producteurs de lait français et d'industrie laitière, soumis à une double offensive de la Commission de Bruxelles et du développement des produits de substitution.**

**3. La mise en conformité de notre droit national avec les normes communautaires soulève des difficultés, maintenant bien connues, mais toujours aussi irritantes.**

**4. Le présent projet de loi doit être adopté, car votre Assemblée a toujours montré un attachement profond à l'idéal communautaire. Il évitera une condamnation de la France. Il renforcera notre pouvoir de négociation, ce qui sera utile à notre Gouvernement pour hâter l'achèvement de procédures intentées contre certains de nos partenaires (ne citons pour exemples que l'importation de lait U.H.T. et la réglementation du Milk Marketing Board en Grande-Bretagne).**

**5. Cette adoption appelle toutefois un certain nombre d'amendements permettant à la fois à nos producteurs d'affronter la concurrence internationale à armes égales et aux consommateurs français d'être parfaitement informés.**

## QUATRIÈME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### *Article premier.*

#### **Exposition à la vente de la margarine.**

Cet article supprime plusieurs dispositions de l'article 3 de la loi de 1897 (conditionnement cubique de la margarine, étiquetage, information sur le point de vente), mais maintient l'obligation de vendre la margarine dans un endroit distinct de celui où est vendu le beurre. MM. Jean Colin, Amédée Bouquerel, Yves Le Cozannet, Jean-Marie Bouloux, Michel Chauty, Robert Laucournet, Raymond Dumont, Richard Pouille et Bernard Laurent sont intervenus dans la discussion générale et la discussion de cet article.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement tendant à revenir à la rédaction initiale du texte de 1897, pour ce qui concerne le lieu de vente.

#### *Article 2.*

#### **Abrogation de dispositions législatives en vigueur.**

Cet article abroge les articles 9 (emballage), 10 et 11 (récipients utilisés) de la loi modifiée de 1897.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Premier article additionnel après l'article 2.*

#### **Décret d'application.**

Votre Commission vous propose d'ajouter le texte suivant :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, dans le respect des engagements communautaires de la France, les modalités de l'étiquetage, de la présentation, de l'information sur le lieu de vente et de la publicité relatives à la margarine. »

Dans l'exposé des motifs du présent rapport, votre Rapporteur a analysé l'importance de l'étiquetage et de la présentation pour éviter toute confusion entre l'achat de beurre et l'achat de margarine. Cet article additionnel en tire les conséquences.

Une précaution liminaire s'impose. Cet article, qui sera lu avec la vigilance que l'on devine par les membres de la Cour européenne, ne doit encourir aucune critique. Il doit se situer dans le cadre précis des directives de 1978 et de 1980, tout en les complétant pour ce qui concerne l'information sur le point de vente. Il est parfaitement conforme aux attendus de l'arrêt de 1982, dont l'un d'entre eux expose que :

« On ne saurait contester, dans son principe, la justification de mesures législatives destinées à éviter la confusion, aux yeux du consommateur, entre le beurre et la margarine. »

C'est pour ces raisons que l'adjonction des termes : « dans le respect des engagements communautaires de la France », reprise de nombreux textes de loi en vigueur dont l'article 9 de la loi 83-660 du 21 juillet 1983, relative à la sécurité des consommateurs, a paru s'imposer en l'espèce.

Par les mots « information sur le point de vente », votre Rapporteur fait allusion aux dispositions en voie d'être abrogées de la loi de 1897, qui imposaient aux détaillants l'apposition d'un petit panneau « margarine » immédiatement au-dessus de la partie d'étalage où celle-ci est vendue. Il appartiendra au Gouvernement de reprendre cette disposition par voie réglementaire, ou d'en imaginer une autre d'effet équivalent.

#### *Second article additionnel après l'article 2.*

##### **Date d'entrée en vigueur de la loi.**

Votre Commission vous propose d'ajouter un second article additionnel :

**« L'article premier entre en vigueur dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi. »**

La nécessité d'une période transitoire avant l'entrée en vigueur de la banalisation du conditionnement de la margarine paraît indispensable à votre Rapporteur, comme elle semble paraître souhaitable à M. le ministre de l'Agriculture, ainsi qu'il ressort de son audition devant la commission des Affaires économiques et du Plan.

MM. René Regnault, Robert Laucournet et M. Michel Chauty, président, sont intervenus lors de la discussion de cet article.

Il a été démontré dans le présent rapport que cette période transitoire était uniquement motivée par le souci de permettre aux agents économiques de procéder aux investissements nécessaires, et qu'elle était de surcroît conforme aux usages en la matière. Il doit donc être bien clair que cet article additionnel n'a aucune visée protectionniste déguisée.

*Intitulé du projet de loi.*

Cet intitulé ne vise que la loi du 16 avril 1897. Or, cette loi a été modifiée à de nombreuses reprises (1916, 1927, 1931). Par ailleurs, l'article premier du projet vise un article qui a été précisément modifié en 1931. Il importe donc de rétablir une concordance entre le dispositif et l'intitulé du projet de loi. Tel est l'objet de l'amendement que vous soumet votre Commission.



Réunie le mercredi 9 novembre 1983 sous la présidence de M. Michel Chauty, président, la Commission s'est prononcée, à l'unanimité des membres présents, en faveur de l'adoption de ce projet de loi ainsi amendé.



## CINQUIÈME PARTIE

### TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Loi concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine. (Loi du 16 avril 1897 modifiée.)	Projet de loi modifiant la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine.	Projet de loi modifiant la loi du 16 avril 1897 <i>modifiée</i> concernant...
		... margarine.
	Article premier.	Article premier.
	Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 3 de la loi du 16 avril 1897 modifiée concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine, sont remplacés par les dispositions suivantes :	Alinéa sans modification.
Art. 3.		
« Il est interdit à quiconque se livre à la fabrication, ou à la préparation, ou au commerce du beurre, de détenir et de vendre dans les locaux où s'effectuent ces opérations et dans quelque lieu que ce soit, de la margarine ou de l'oléo-margarine, ni d'en laisser fabriquer, détenir et vendre par une autre personne dans les locaux occupés par lui.	« Toutefois, les commerçants qui vendent le beurre exclusivement au détail sont autorisés à <i>détenir et à vendre</i> la margarine dans les mêmes locaux, mais <i>dans une partie du magasin qui sera distincte de celle où se vend le beurre.</i> »	Toutefois...
« Toutefois, les commerçants qui vendent le beurre exclusivement au détail sont autorisés à débiter la margarine dans les mêmes locaux, mais seulement sous la forme de pains cubiques enveloppés dans les emballages d'origine et du poids de 500 grammes au plus. Ces pains devront porter, inscrits sur quatre faces au moins de leur enveloppe, le mot : margarine, les noms ou raison sociale et adresse du fabricant, et, sur une des faces au moins, la composition du produit.		... qui sera bien distincte... ... beurre. »

**Texte en vigueur**

« Un tableau portant en caractère apparents d'au moins 10 centimètres de hauteur et 1 centimètre d'épaisseur le mot « margarine » devra être apposé dans la partite du magasin où la margarine est exposée et mise en vente et qui sera bien distincte de celle où se vend le beurre.

« Dans les établissements où on ne fait pas le commerce du beurre, la margarine doit être vendue sous la forme de pains cubiques de 10 kg au plus, enveloppés dans les emballages d'origine.

« D'une manière générale, la margarine exposée et mise en vente doit être livrée dans les emballages d'origine; elle ne doit avoir subi aucune modification dans sa composition ni dans sa présentation depuis sa sortie de la fabrique. »

.....

**Art. 9.**

« Le mode d'emballage de la margarine, les inscriptions et indications nécessaires pour assurer la loyauté de la vente, ainsi que les mentions exigées sur les margarines d'origine étrangère, seront fixés par les règlements d'administration publique prévus à l'article 13 de la présente loi, modifié et complété par la loi du 23 juillet 1907.

« Des dérogations aux dispositions de la présente loi pourront être accordées par des règlements d'administration publique en ce qui concerne les conditions d'emballage et de vente en pains cubiques en Algérie et aux colonies et pays de protectorat et à l'exportation. Ces règlements devront préciser les mentions que devront porter ces emballages et récipients en conformité des prescriptions prévues au paragraphe 3 de l'article 2 de la présente loi.

« Pour les margarines destinées à l'exportation, l'emploi des conservateurs est autorisé, en conformité des règlements des pays de destination. »

**Texte du projet de loi**

**Art. 2.**

Les articles 9, 10 et 11 de la loi du 16 avril 1897 modifiée sont abrogés.

**Propositions de la Commission**

**Art. 2.**

Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Art. 10.**

La margarine ou l'oléo-margarine importées, exportées ou expédiées doivent être, suivant les cas, mises dans des récipients de la forme et portant les indications mentionnées à l'article qui précède.

**Art. 11.**

Il est interdit d'exposer, de mettre en vente ou en dépôt et de vendre dans un lieu quelconque de la margarine ou de l'oléo-margarine sans qu'elles soient renfermées dans les récipients indiqués à l'article 9 et portant les indications qui y sont prescrites.

L'absence de ces désignations indique que la marchandise exposée, mise en dépôt ou en vente est du beurre.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

**Premier article additionnel après l'article 2.**

*« Un décret en Conseil d'Etat détermine, dans le respect des engagements communautaires de la France, les modalités de l'étiquetage, de la présentation, de l'information sur le lieu de vente et de la publicité relatives à la margarine. »*

**Second article additionnel après l'article 2.**

*« L'article premier entre en vigueur dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi. »*