



HAL
open science

Enjeux juridiques de la transition protéique : le droit de la consommation aveugle aux enjeux de l'alimentation durable ?

Pierre-Etienne Bouillot

► To cite this version:

Pierre-Etienne Bouillot. Enjeux juridiques de la transition protéique : le droit de la consommation aveugle aux enjeux de l'alimentation durable ?. *Revue européenne de droit de la consommation / European Consumer Law Journal*, 2020, 1. hal-02472421v2

HAL Id: hal-02472421

<https://hal.science/hal-02472421v2>

Submitted on 12 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Enjeux juridiques de la transition protéique : le droit de la consommation aveugle aux enjeux de l'alimentation durable ?

Pierre-Etienne BOUILLOT¹

Résumé : Les évolutions des connaissances scientifiques concernant l'alimentation indiquent qu'il est nécessaire d'augmenter la part de protéines végétales dans nos assiettes. Les données scientifiques indiquent que la limitation de la consommation de produits d'origine animale, en particulier de viande, serait favorable à notre santé ainsi qu'à celle de notre environnement. Le droit se fait-il écho de cette nécessaire transition protéique ? En France, malgré l'ancrage des consommateurs dans un référentiel carné, la législation évolue dans ce sens concernant l'encadrement de l'offre alimentaire en restauration collective. Cependant, en dehors de ce cadre, le droit de la consommation et en particulier les règles relatives à l'obligation d'information ne reflètent pas les enjeux sanitaires et écologiques de cette transition.

I. Introduction

1. « *La destinée des nations dépend de la manière dont elles se nourrissent* »². L'aphorisme de Brillat-Savarin introduisant son ouvrage *La physiologie du goût* peut apparaître inquiétant voire angoissant dans la perspective des constats scientifiques à propos de l'impact de l'alimentation sur l'environnement et la santé, en particulier concernant la consommation de protéines d'origine animale.

2. Les animaux d'élevage sont en effet une source importante de gaz à effet de serre (GES) et ce n'est pas leur seul impact sur l'environnement. L'élevage est également une cause de la déforestation, soit à travers l'élevage en tant que tel, mais aussi via la production d'aliments pour animaux comme le soja³. En ce qui concerne la production de viande, elle nécessite, pour produire la même quantité de protéines, davantage de ressources naturelles que des protéines d'origine végétale, *a fortiori* s'il s'agit d'une viande rouge. Les régimes végétariens⁴ ont un moindre impact environnemental que les régimes omnivores.⁵

3. L'évolution des températures et l'augmentation du taux de CO₂ dans l'atmosphère peuvent également avoir des conséquences sanitaires. Ainsi, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dans son rapport spécial sur le changement climatique, l'utilisation des terres et la sécurité alimentaire, prévoit une baisse de la teneur en protéines des aliments qui pourrait mener 150000 millions de personnes à une

¹ Maître de conférences à AgroParisTech, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne. L'auteur peut être contacté à l'adresse : pierre-etienne.bouillot@agroparistech.fr

² J. A. BRILLAT-SAVARIN, *Physiologie du goût*, 1825 [en ligne] <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5814000f>.

³ Commission européenne, *Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète*, COM(2019) 352 final, juillet 2019.

⁴ C'est-à-dire qui excluent toute forme d'incorporation de chairs animales (viandes, poisson), mais ils acceptent la consommation d'aliments d'origine animale (œufs, produits laitiers...).

⁵ P. C. DAGNELIE PC, F. MARIOTTI, "1 - Vegetarian Diets: Definitions and Pitfalls in Interpreting Literature on Health Effects of Vegetarianism". in F. MARIOTTI (ed.), *Vegetarian and Plant-Based Diets in Health and Disease Prevention*, Academic Press, 2017, p. 3-10..

déficience protéique d'ici l'an 2050⁶. Sur le plan nutritionnel, il est également question de réduire les apports en protéines animales qui ont une influence importante sur la prévalence de maladies non transmissibles, en particulier celles liées au système cardio-vasculaire⁷.

Dans son résumé adressé aux décideurs publics, le GIEC propose plusieurs options d'intervention sur l'ensemble du système alimentaire, de la production jusqu'à la consommation alimentaire, afin d'atténuer le changement climatique. Les experts y recommandent notamment une alimentation équilibrée, comprenant des végétaux comme des céréales, des fruits à coques, des fruits et légumes et des aliments d'origine animale produits dans des régions résilientes, durables et faiblement émettrices de gaz à effet de serre (GES). De tels régimes alimentaires offrent d'importantes possibilités d'adaptation au changement climatique et de réduction des émissions de GES⁸. Le GIEC invite donc à une végétalisation de notre alimentation. Il n'est pas seul à développer ces recommandations⁹. On peut notamment évoquer à ce titre le travail de la commission EAT-LANCET, réunissant des experts internationaux chargés de définir les évolutions nécessaires du système alimentaire mondial pour assurer conjointement la santé humaine et la durabilité environnementale¹⁰. En France, sur la base des repères déterminés par l'Agence Nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), le ministère de la Santé a formulé des repères à destination des consommateurs qui recommandent notamment la réduction des apports hebdomadaires en viandes, en particulier bovines, porcines et ovines¹¹.

C'est donc sur la base d'un double constat, environnemental et sanitaire, que les connaissances scientifiques incitent à enclencher une transition protéique : des protéines animales et notamment celles issues de la viande vers des protéines végétales.

4. Il s'agit également d'un enjeu géopolitique dont le président de la République française s'est fait écho lors du sommet G7 de 2019 en annonçant la nécessité « *de recréer la souveraineté protéinique de l'Europe* » afin de limiter une dépendance par rapport aux protéines végétales importées pour l'alimentation animale. Les parlementaires français s'en sont également saisis lorsqu'ils ont souhaité insérer dans la partie relative à la politique de qualité des produits agricoles et alimentaires une mention relative à « *la promotion des produits n'ayant pas contribué à la déforestation importée* »¹².

⁶ IPCC, « Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems », august 2019.

⁷ ANSES (Agence Nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), *Actualisation des repères du PNNS : révision des repères de consommations alimentaires*, décembre 2016, 280 p.

⁸ IPCC, *op. cit.*, Summary for Policymakers, p.26.

⁹ V. par ex : P. GERBER et FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (dir.), *Tackling climate change through livestock*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2013; L. WELLESLEY, A. FROGGATT, C. HAPPER, *Changing Climate, Changing diets: Pathways to Lower Meat Consumption*, 2015, Chatham House, 76 p.

¹⁰ Commission EAT-Lancet, *Alimentation Planète Santé, Une alimentation saine issue de production durable*, Rapport de synthèse, 2019, 23 p.

¹¹ SANTE PUBLIQUE FRANCE, *Recommandations relatives à l'alimentation, à l'activité physique et à la sédentarité pour les adultes*, 2017, 62 p.

¹² ASSEMBLÉE NATIONALE, « Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous », publié le 2 octobre 2018, art. 37. Cette disposition a été censurée par la Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018 du Conseil constitutionnel pour des raisons procédurales.

La vigilance est aussi européenne. Dans un rapport de 2018, la Commission européenne reconnaît également la nécessité de développer la production et la consommation de protéines végétales¹³ en soutenant les agriculteurs qui en produisent à travers la Politique Agricole Commune (PAC) et promouvant de manière générale « *les avantages des protéines végétales pour l'alimentation, la santé, le climat et l'environnement* ».

5. La transition protéique apparaît comme l'une des voies de la transition alimentaire durable, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de l'article L. 1 du Code rural, « *d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique* ».

6. La transition protéique n'implique pas une exclusion totale des produits d'origine animale dans les régimes alimentaires. Les recommandations des autorités publiques insistent notamment sur l'importance d'une alimentation diversifiée¹⁴. D'ailleurs, un régime végétalien¹⁵ ne serait pas moins impactant sur le changement climatique qu'une réduction générale de la part de protéines animales dans les régimes alimentaires¹⁶. Notre propos se fait le reflet d'une tendance courante à confondre la catégorie des produits alimentaires d'origine animale (viande, œuf, lait et poissons) avec le nutriment essentiel qui la constitue : les protéines. Ces dernières, qu'elles soient d'origine animale ou végétale, constituent un matériau essentiel de nos systèmes organiques (immunitaire, digestif, nerveux et hormonal), car ils permettent de construire et renouveler les cellules de notre organisme. Certains acides aminés qui les constituent ne pouvant pas être synthétisés *de novo*, leur apport dans notre alimentation est indispensable. Les produits animaux ne sont pas les seuls à contenir des protéines. Les végétaux, comme les céréales et les légumineuses, représentent aussi une source de protéines non négligeable, permettant un apport équilibré en acides aminés dans le cadre d'une alimentation variée contenant des aliments végétaux riches en protéines¹⁷. Il existe donc une grande diversité de catégories d'aliments contenant des protéines¹⁸. C'est un domaine où l'innovation est intense. Des sources de protéines alternatives à celles habituellement consommées sur le territoire européen sont d'ailleurs à l'étude, comme la viande produite *in vitro* ou les insectes qui relèvent d'une réglementation spécifique¹⁹.

¹³ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le développement des protéines végétales dans l'Union européenne, Bruxelles, COM(2018) 757 final.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ C'est-à-dire qui exclut les consommations de chairs animales, mais aussi de tous les produits d'origine animale (graisse, fromage, gélatine, œuf, lait, miel, etc.).

¹⁶ B. F. KIM, R. E. SANTO, A. P. SCATTERDAY *et al.*, « Country-specific dietary shifts to mitigate climate and water crises », *Glob. Environ. Change*, 2019.

¹⁷ E. DE GAVELLE *et al.*, « Protein Adequacy Is Primarily a Matter of Protein Quantity, Not Quality: Modeling an Increase in Plant:Animal Protein Ratio in French Adults », *Nutrients*, 2017, 9 (12).

¹⁸ Nous utilisons dans cette contribution les termes protéines animales et végétales pour simplifier les termes d'aliments et d'ingrédients sources de protéines d'origine animale et protéines d'origine végétale.

¹⁹ Ces sources de protéines n'étant pas autorisées à être mises sur le marché de l'Union européenne pour la consommation humaine, ou à titre dérogatoire pour certains insectes et dans certains Etats membres, elles ne feront pas l'objet de développement particuliers dans cette contribution. À propos de cette réglementation voy. not. notre article : « L'encadrement européen de la mise sur le marché d'aliments nouveaux par le règlement novel foods n° 2015/2283 », *Revue européenne de droit de la consommation European Journal of Consumer Law*, 2016/3, pp. 589-611.

7. Est-ce que le droit de la consommation reflète cette nécessité de diversification en sources protéiques ? Un constat liminaire montre qu'il n'existe pas « *de véritable arsenal juridique* » visant à limiter la consommation de produits animaux²⁰. Entre connaissances scientifiques des risques liés à la consommation de protéines animales et enjeux de marché²¹, les marges de manœuvre sont limitées et le droit de l'alimentation évolue lentement dans la prise en compte de cette transition alimentaire. S'agissant des protéines, la règle de droit commence à être utilisée pour contraindre l'offre alimentaire même si c'est dans le cadre limité du respect des libertés individuelles et économiques (I). Par contre, l'obligation d'information, vecteur principal de la protection du consommateur dans un marché libéré, ne reflète pas, voir entrave, la transition protéique (II).

II. Vers un encadrement cohérent de l'offre en restauration collective

8. Le droit n'est pas totalement aveugle aux enjeux de la transition protéique. En France, le législateur est venu encadrer l'offre alimentaire là où la loi du marché lui laisse la possibilité d'intervenir : pour la restauration collective. L'intention du législateur s'inscrit dans le concept de développement durable dans le sens où les règles montrent une volonté de conciliation d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux²².

Si la réglementation reste marquée par la prévalence culturelle de la viande dans notre alimentation (A), la loi du 30 novembre 2018 dite loi EGALIM²³ est venue ancrer l'encadrement de l'offre alimentaire dans une vision plus conforme à l'alimentation durable et en particulier s'agissant de la diversification des sources de protéines (B).

A. Une réglementation ancrée dans un référentiel carné

9. L'immixtion du législateur dans l'assiette du consommateur est une affaire délicate dans un contexte où le choix du consommateur relève de la protection des libertés individuelles. De ce fait, l'encadrement de l'offre alimentaire conforme à la transition protéique vers une végétalisation de la diète est encore balbutiant et limité à la restauration collective.

10. En France, les cantines scolaires ont l'obligation de servir un repas composé notamment de protéines animales²⁴ (un produit laitier et un plat protidique, c'est-à-dire un « plat principal

²⁰ B. DUMONT, P. DUPRAZ (coord.), *Rôles, impacts et services issus des élevages en Europe*, INRA (France), 2016, spécialement Chapitre 5.5 rédigé par M. FRIANT-PERROT, p. 574

²¹ Voy. notre article : « L'absence de considérations du droit à l'alimentation dans la construction du droit de l'alimentation », *Droit et société*, vol. 101, no. 1, 2019, pp. 53-69.

²² À propos du concept de développement durable, voy. notre ouvrage : *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*, Cosmografia, 2017, p. 66.

²³ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, JORF n°0253 du 1 novembre 2018.

²⁴ Art. D. 230-24-1 du Code rural et de la pêche maritime.

à base de viandes, poissons, œufs, abats ou fromages »²⁵). Il est vrai que la viande dispose d'une place prépondérante dans la structure traditionnelle des repas dans la plupart des pays européens²⁶. Au vu des enjeux sanitaires et environnementaux, cette conception du repas peut paraître anachronique.

11. Ces dispositions réglementaires françaises ont d'ailleurs fait l'objet d'un recours porté par l'association végétarienne de France et d'autres organisations.

Dans une décision du 20 mars 2013²⁷, le Conseil d'État reconnaît que les dispositions combinées de ces textes imposent de servir des denrées d'origine animale. Les requérants ont en particulier soulevé un argument relatif à l'accès à une alimentation produite dans des conditions durables sur le fondement de l'article L. 230-1 du Code rural et des articles 2, 3 et 6 de la Charte de l'environnement. Sans y apporter de motivations précises, l'argument est écarté comme l'ensemble des moyens soulevés par les requérants. Quant à offrir le choix consommateur d'alternatives végétales, les juges rappellent qu'aux termes de l'arrêté du 30 septembre 2011, les gestionnaires des cantines proposent « *d'autres nutriments que les protéines animales* », ce qui ne fait donc pas « *obstacle à l'exercice des choix alimentaires dictés à leurs usagers par leur conscience* ».

Ni la garantie des libertés individuelles ni la protection de l'environnement n'ont donc permis une remise en question de la conception gouvernementale de l'objectif législatif d'équilibre alimentaire. Mais la loi a évolué en adéquation avec une diversification protéique.

B. Les prémisses d'une transition protéique dans la loi « EGALIM » de 2018

12. Depuis quelques années, des initiatives locales ont permis d'imposer par voie réglementaire un jour végétarien dans les cantines scolaires comme à Helsinki en Finlande²⁸. En France, en 2015, dans une proposition de loi, des députés avaient voulu que soit proposé un menu végétarien comme alternative au menu quotidien. Davantage fondée sur le respect du principe de laïcité que sur des considérations écologiques ou sanitaires, cette proposition n'a pas été adoptée²⁹. Plus récemment, dans la loi EGALIM de 2018, deux dispositions adoptées visent explicitement à diversifier les apports en protéines.

13. Tout d'abord, la loi EGALIM est venue imposer aux gestionnaires de restaurants collectifs de planifier la diversification de protéines servies. Cette planification est pluriannuelle et s'adresse aux restaurants collectifs servant plus de deux cents couverts par jour en moyenne. Le plan de diversification doit être présenté aux instances dirigeantes de ces établissements. Les établissements concernés, publics ou privés, sont des services de restauration scolaire et universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de

²⁵ Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire, JORF n°0229 du 2 octobre 2011 p. 16575.

²⁶ M. Douglas, "Deciphering a meal", *Daedalus*, vol. 101, n° 1, Myth, Symbol, and Culture, 1972, pp. 61-81.

²⁷ Conseil d'État, 20 mars 2013, n° 354547.

²⁸ C. LOMBARDINI, L. LANKOSKI, "Forced Choice Restriction in Promoting Sustainable Food Consumption: Intended and Unintended Effects of the Mandatory Vegetarian Day in Helsinki Schools", *Journal of Consumer Policy*, 2013, vol. 36 n° 2, pp. 159-178.

²⁹ Assemblée nationale, Proposition de loi relative à la mise en place d'une alternative végétarienne dans les cantines scolaires, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2015, n°3142.

moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires³⁰.

Sur la forme, la normativité du dispositif est faible. Les contours et le contenu de cette planification n'étant pas précisés par le législateur, le ministère a mis en place un conseil national de la restauration collective. Il aura notamment pour mission de piloter la mise en œuvre opérationnelle de cette disposition en fournissant des outils d'accompagnement³¹.

Sur le fond, l'intention apparente du législateur est d'inciter les gestionnaires à servir davantage de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent. L'ambition étant de soutenir « *les filières françaises de protéines végétales (pois chiche, lentilles)* » et « *en outre d'acheter de la viande de meilleure qualité (Label Rouge, agriculture biologique, ...) et plus locale* »³². Il faudra attendre un retour d'expérience pour voir si l'ambition s'est concrétisée.

14. De manière plus prescriptive en termes de résultats attendus, l'article L. 230-5-6 du Code rural nouvellement créé impose « *à titre expérimental* » et pour une durée de 2 ans (à partir de novembre 2019) que « *les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective scolaire [proposent], au moins une fois par semaine, un menu végétarien. Ce menu peut être composé de protéines animales ou végétales* ».

L'intention écologiste du législateur a été clairement énoncée dans l'exposé de l'amendement qui a permis l'adoption de cette disposition. Les députés voient dans la limitation de la fréquence de service de viandes une « *voie de la transition écologique* »³³. L'enjeu environnemental n'est pas le seul à être mis en avant. Mis en œuvre en milieu scolaire, l'objectif est également éducatif en montrant la possibilité de manger sainement tout en diversifiant l'origine des protéines consommées. Le caractère expérimental est expliqué par la nécessité d'évaluer l'incidence d'un repas végétarien sur le coût global des repas. D'une part, il permettrait de voir si le dispositif a une influence sur le gaspillage alimentaire étant donné que les produits d'origine animale représentent une part importante dans le coût de ce gaspillage. D'autre part, le repas pourrait faire baisser le coût moyen des repas et permettre de financer une amélioration de la qualité générale de l'approvisionnement alimentaire.

L'ambition d'inscrire la restauration scolaire dans un mouvement de transition écologique peut être saluée. Elle témoigne d'une volonté du législateur de concilier les enjeux économiques, sanitaires et environnementaux identifiés en introduction. Toutefois, cette ambition apparaît limitée sur plusieurs aspects. À la différence de la proposition de loi de 2015, il ne s'agit ni d'une alternative ni d'une mesure quotidienne. Si l'expérimentation peut étonner dans la loi, elle coïncide avec le manque de connaissances scientifiques sur l'impact d'une telle disposition sur les choix de consommation. Les études socio-économiques ne permettent pas encore d'établir qu'il s'agit de la stratégie la plus adéquate. On peut aussi comprendre que sur un sujet comme l'alimentation, qui relève pour partie de choix culturel, intime et personnel, le législateur prenne quelques précautions formelles. Mais limiter d'emblée l'expérience à

³⁰ CRPM, art. L. 230-5-4.

³¹ Réponse du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Question N° 19132 de M. Orphelin, JORF 3 septembre 2019, p. 7834.

³² Assemblée Nationale, Projet de loi pour l'équilibre dans le secteur agricole et alimentaire, Amendement n°CE172, 3 avril 2018.

³³ Assemblée Nationale, Projet de loi pour l'équilibre dans le secteur agricole et alimentaire, Amendement n°792, 7 septembre 2018.

seulement deux ans suscite l'interrogation. La loi n'a-t-elle pas vocation à régir pour un avenir plus lointain ? On se doute que les problèmes sanitaires et environnementaux impliquant une transition protéique ne seront pas résolus dans ce délai. Pour un impact éducatif, la transition ne devrait-elle pas durer plus longtemps ? On peut aussi s'étonner de ce degré de précision au sein d'une loi. N'aurait-il pas été plus judicieux, et conforme à la séparation des compétences législatives et réglementaires, d'imposer une obligation générale de diversification des protéines servies en restauration collective ? Cette option aurait permis de confier le soin au pouvoir réglementaire d'en préciser les modalités et de les adapter au fur et à mesure des évolutions de la société et des connaissances scientifiques.

Ceci dit, la consommation alimentaire a lieu essentiellement en dehors du cadre de la restauration collective publique. C'est alors avec la logique du marché qu'il faut aborder la transition protéique.

III. L'information du consommateur : un vecteur inadapté à la transition protéique ?

15. Le paradigme informationnel postulant que le consommateur, bien informé, est en mesure de faire des choix rationnels maximisant ses intérêts est l'un des fondements de la politique européenne relative à la protection du consommateur. La littérature juridique montre la limite de ce paradigme pour orienter les choix de consommation : « *L'analyse du comportement du consommateur souligne la complexité des arbitrages, les variabilités nationales des attentes des consommateurs-citoyens, et par là même les insuffisances d'un droit incitatif et d'application volontaire focalisé sur une régulation par le marché* »³⁴.

Dans ce cadre, l'information du consommateur est essentiellement orientée vers certaines qualités intrinsèques des produits alimentaires en non vers une approche globale des régimes alimentaires (A). D'autant que s'agissant des protéines animales, ce choix se heurte à la place de la viande dans la structure traditionnelle des repas dans la plupart des pays européens³⁵. Les dénominations propres aux produits animaux ne peuvent être utilisées pour des produits végétaux (B).

A. L'obligation d'information centrée sur le produit et non sur les régimes

16. Actuellement, la législation relative à l'information du consommateur est focalisée sur certaines qualités intrinsèques des produits alimentaires. Elle ne permet pas d'informer le consommateur dans le sens d'une transition protéique.

En droit européen, le principe général de l'obligation d'information du consommateur est fixé par le règlement (CE) n° 178/2002 qui impose « *de ne pas induire le consommateur en erreur* ». Les modalités de cette interdiction sont notamment précisées par le règlement (UE) n° 1169/2011 relatif à l'information du consommateur (ci-après, le « règlement

³⁴ B. DUMONT, P. DUPRAZ (coord.), *Rôles, impacts et services issus des élevages en Europe*, INRA (France), 2016, spécialement Chapitre 5.5 rédigé par M. FRIANT-PERROT, p. 572.

³⁵ M. DOUGLAS, 1972, « Deciphering a meal », *Daedalus*, vol. 101 n°1, pp. 61-81.

n° 1169/2011)³⁶. Depuis le 13 décembre 2014, les exploitants du secteur agroalimentaire sont tenus de transmettre au consommateur un certain nombre d'informations sur les produits alimentaires. Si, selon l'article 3 du règlement n°1169/2011, le consommateur doit pouvoir, *in fine*, « *décider en toute connaissance de cause et utiliser les denrées alimentaires en toute sécurité, dans le respect, notamment, de considérations sanitaires, économiques, écologiques, sociales et éthiques* », la liste des mentions obligatoires ne fait pas directement écho aux enjeux écologiques en particulier. Ainsi, ce règlement fixe les principales mentions obligatoires : dénomination de la denrée alimentaire, liste des ingrédients, mentions des allergènes majeurs, quantité de certains ingrédients, quantité nette de la denrée, dates d'utilisation, conditions de conservation et/ou d'utilisation, coordonnées de l'exploitant responsable de l'information, pays d'origine ou de provenance...³⁷. Aucune de ces informations ne concerne directement la transition protéique que ce soit par rapport aux enjeux sanitaires ou environnementaux qu'elles portent.

Au sujet des aspects sanitaires spécifiquement, le règlement (CE) n° 1924/2006³⁸ fixe un cadre particulier concernant l'information du consommateur en réglementant l'usage d'allégations nutritionnelles et de santé. Entendues comme « *toute allégation qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles bénéfiques particulières* » pour les allégations nutritionnelles et comme « *toute allégation qui affirme, suggère ou implique l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé* » pour les allégations de santé, ces messages ou représentations peuvent être apposés sur les denrées alimentaires du moment que ces dernières remplissent les caractéristiques prévues par le règlement. Ainsi, la viande peut être valorisée par les mentions « riche en protéines » au même titre qu'un produit végétal du moment où « *20 % au moins de la valeur énergétique de la denrée alimentaire sont produits par des protéines* ». Ces produits pourront également bénéficier de l'allégation de santé « *Les protéines contribuent à augmenter la masse musculaire* ».

17. Du point de vue de la transition protéique, cette réglementation en ignore les enjeux sanitaires en permettant de valoriser tant les produits d'origine animale que végétale. Le consommateur devrait-il pour autant disposer de plus d'informations, en particulier en lien avec la transition protéique ?

Apporter davantage d'informations au consommateur n'est pas forcément une voie opportune, pour au moins deux raisons. D'abord, il est actuellement relativement complexe d'évaluer l'impact environnemental d'un produit au vu de la diversité des critères à prendre en compte (consommation en eau, émission de GES, impact sur la déforestation ou encore sur les écosystèmes...) et donc d'informer sans tromper, sur certaines dimensions de l'alimentation. D'autre part, elle tient aux limites cognitives du consommateur qui, face à de trop nombreuses informations, rencontre des difficultés à opérer un choix adéquat³⁹. Certes, tout ne peut pas

³⁶ Règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, JOUE L 304 du 22.11.2011, p. 18–63 (Règlement « INCO »)

³⁷ Cf. art. 9 et suivant du Règlement (UE) n°1169/2011.

³⁸ Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, JOUE L 404 du 30.12.2006, p. 9–2.

³⁹ B. DUMONT, P. DUPRAZ (coord.), *Rôles, impacts et services issus des élevages en Europe*, INRA (France), 2016, spécialement Chapitre 5.5 rédigé par M. FRIANT-PERROT, p. 591.

apparaître sur l'étiquette. Faut-il pour autant limiter la valorisation des produits alimentaires susceptibles de favoriser la transition protéique ? À ce titre, il existe des facteurs juridiques limitant l'information des consommateurs par rapport à ces produits.

B. Les obstacles à la valorisation des régimes végétariens

18. Si pour des produits bruts ou peu transformés, la question de savoir si le produit est conforme à un régime végétarien est relativement simple à résoudre, il en va parfois différemment des produits transformés. Dans le contexte législatif actuel centré sur le produit, il apparaît difficile de valoriser les régimes intégrant davantage de végétaux. La Commission européenne doit proposer un acte relatif à « *l'indication de l'acceptabilité d'une denrée alimentaire* » pour ce type de régimes⁴⁰. Pour l'heure, il n'existe pas de dispositions législatives au sujet des aliments adaptés à un régime végétalien ou végétarien. Au contraire, les questions juridiques sur la thématique portent sur les restrictions à l'usage de dénominations habituellement associées à des produits d'origine animale pour des produits d'origine végétale.

19. En 2017, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur l'utilisation des dénominations laitières pour des produits d'origine végétale⁴¹. L'affaire trouve son origine dans la mise sur le marché allemand de produits purement végétaux sous les dénominations « beurre de tofu », « fromage végétal », « Veggie-Cheese », et d'autres dénominations similaires par la société Tofutown. Une association allemande dont l'un des objectifs est de lutter contre la concurrence déloyale estimait que ces dénominations n'étaient pas conformes au règlement (UE) n° 1308/2013 concernant le lait et les produits laitiers⁴². Pour justifier l'usage de ces dénominations, la société Tofutown avançait que la compréhension des consommateurs avait évolué ces dernières années à propos de ces produits et que les dénominations laitières étaient toujours associées à des termes renvoyant à des produits d'origine végétale. Toutefois, la Cour a estimé que le règlement (UE) n° 1308/2013 s'oppose « *à ce que la dénomination « lait » et les dénominations [comme « crème », « fromage » ou « yogourt »] que ce règlement réserve uniquement aux produits laitiers soient utilisées pour désigner, lors de la commercialisation ou dans la publicité, un produit purement végétal, et ce même si ces dénominations sont complétées par des mentions explicatives ou descriptives indiquant l'origine végétale du produit en cause* »⁴³. La décision n'a rien d'étonnant au vu des règles interprétées : il s'agit

⁴⁰ Art. 36, Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et [...], JOUE L 304 du 22.11.2011,

⁴¹ CJUE, 14 juin 2017, Verband Sozialer Wettbewerb c/ TofuTown.com GmbH aff. C-422-16. Sur cette affaire, v. not. : B. Bolton, « Dairy's Monopoly on Words: the Historical Context and Implications of the TofuTown Decision », *E.F.F.L.*, 2017/5, pp. 422-430; S. Arayess, F. Jeukens, « Alpro's Dairy Alternatives: What Is Allowed and What Is Not in the Light of ECJ's TofuTown? », *E.F.F.L.*, 2018/1, pp. 55-57.

⁴² Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, JO 2013, L 347, p. 671.

⁴³ Les juges précisent néanmoins qu'il existe certaines exceptions, comme le lait d'amande ou la crème d'anchois (cf. Décision de la Commission 2010/791/UE du 20 décembre 2010 établissant la liste des produits visés à l'annexe

d'assurer un bon fonctionnement du marché en protégeant le consommateur et les conditions de la concurrence, alors qu'aucun argument, sanitaire ou environnemental, n'a été mobilisé. C'est sur le fondement de cette décision, que le législateur français a également tenté d'interdire l'usage des dénominations associées aux produits d'origine animale pour des produits contenant une part significative de produits d'origine végétale. L'amendement avait été adopté en lecture définitive du projet de loi dite « EGALIM » en octobre 2018⁴⁴. Toutefois, ayant été introduite en première lecture et n'ayant pas de lien direct avec le projet de loi initial, la disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel⁴⁵.

Pour le moment, ce sont donc les règles générales du droit de la consommation qui s'appliquent : les informations transmises au consommateur ne doivent pas être trompeuses⁴⁶. L'autorité française chargée du contrôle des dénominations se conforme à la position des juges européens. En effet, les contrôles opérés sur les produits portant la mention « vegan » ou « végétarien » ont montré que 23% des 375 établissements contrôlés « *présentaient des anomalies, les plus nombreuses concernant l'usage de dénominations de ventes traditionnellement réservées aux produits d'origine animale pour désigner des denrées exclusivement végétales (terrine de campagne recette veggie, milk shake vegan, spaghetti carbonara vegan, la vegan merguez, le thon rouge et les langoustines végétales, etc.)* »⁴⁷.

20. Cependant, dans l'arrêt Tofutown, la Cour soulève que l'ajout de mention descriptive ou explicative n'est pas susceptible d'empêcher avec certitude tout risque de confusion dans l'esprit du consommateur. La certitude n'est jamais de mise s'agissant de la compréhension du consommateur⁴⁸, c'est là une limite importante du paradigme informationnel. Le doute profite ici aux protéines animales. La question de la valorisation des produits végétaux peut pourtant être posée, et notamment pour bénéficier de l'aura de la dénomination des produits animaux. En effet, les études socio-économiques montrent que les consommateurs cherchant des alternatives végétales aux protéines animales s'inscrivent dans un référentiel carné⁴⁹. Les représentations sociales des Français restent, aujourd'hui encore, largement structurées autour d'un rapport communiel à l'alimentation : « *manger n'a pas pour vocation unique de nourrir*

XII, point III 1, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, JOUE L 336 du 21.12.2010, p. 55–59. Les juges précisent néanmoins qu'il existe certaines exceptions, comme le lait d'amande ou la crème d'anchois, qui sont énumérées dans une décision de la Commission du 20 décembre 2010)

⁴⁴ Art. 31, Projet de loi, adopté, par l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous le 2 octobre 2018, T.A. n° 177

⁴⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018 Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

⁴⁶ Answer given by Mr Andriukaitis on behalf of the European Commission, Question reference: E-004310/2018, 8 october 2018.

⁴⁷ Résultats 2018 de la DGCCRF, 48 p. [en ligne] https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/dgccrf/rapports_activite/2018/resultats-dgccrf-2018.pdf

⁴⁸ Voir par exemple, s'agissant des aspects nutritionnels, l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à « l'analyse de la pertinence en matière de nutrition de systèmes d'information nutritionnelle destinés au consommateur » Saisine n° 2016-SA-0017, janvier 2017.

⁴⁹ A. C. HOEK, M. A. J. S.VAN BOEKEL, J. VOORDOUW *et al.*, « Identification of new food alternatives », *Food Qual. Prefer.*, 22, 2011; A. C. HOEK, P. A. LUNING, P. WEIJZEN *et al.*, « Replacement of meat by meat substitutes. A survey on person- and product-related factors in consumer acceptance », *Appetite*, 56, 2011.

le corps biologique, mais aussi, et surtout de nourrir le lien social »⁵⁰. Ils vont chercher le burger végétarien du menu ou la saucisse végétale dans les linéaires des supermarchés. Le droit ne pourrait-il permettre de conserver ce référentiel ? Des parlementaires français s'étaient positionnés en ce sens dans les débats sur la loi EGALIM⁵¹. Cette posture est loin d'être incongrue et permettrait d'inclure des considérations sanitaires et écologiques dans l'information sur les denrées alimentaires comme le prévoit l'article 3 du Règlement (UE) n°1169/2011.

21. Le principe de la libre circulation des marchandises est garanti notamment par l'interdiction de restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent⁵². Des dispositions législatives, réglementaires ou administratives peuvent déroger à ce principe si elles sont justifiées notamment par des raisons « *de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux* »⁵³. Dès lors, le renchérissement ou l'amointrissement du coût d'acquisition par le biais de taxes ou de subventions peut apparaître comme un moyen d'orienter le choix des consommateurs. Ces options ne sont pas moins dénuées d'encadrement quant à leur mise en œuvre, en particulier pour ne pas porter atteinte aux libertés économiques⁵⁴. Ainsi, l'Union européenne proscrie de manière générale les aides d'État⁵⁵ que pourraient représenter une subvention aux protéines végétales ou les taxes qui pourraient être considérées comme des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent⁵⁶. Actuellement, la fiscalité des protéines animales et végétales est similaire. En France, la taxe sur la valeur ajoutée à taux réduit s'applique à tous les produits destinés à l'alimentation humaine, qu'ils soient d'origine animale ou non⁵⁷. Des études socio-économiques montrent l'intérêt de ce type de démarche à travers différents scénarios de taxation pour obtenir un effet positif sur l'empreinte carbone et les indicateurs de qualité nutritionnelle et éviter des effets négatifs sur les dépenses des ménages. Ce dernier point est potentiellement un grief à l'encontre de la taxation des produits d'origine animale. Le poids de l'alimentation étant plus élevé dans le budget des ménages les moins favorisés économiquement, une taxation pourrait conduire à une situation inéquitable. Dans certains pays (dont la France), ces derniers consomment en moyenne plus de produits carnés que les ménages aisés⁵⁸.

⁵⁰ C. FISCHLER, V. PARDO, *Les alimentations particulières: mangerons-nous encore ensemble demain ?* Éd. Odile Jacob, 2013, p. 242.

⁵¹ Assemblée Nationale, Projet de loi pour l'équilibre dans le secteur agricole et alimentaire, Amendement n°512, 14 mai 2018.

⁵² TFUE, art. 34 et 35.

⁵³ TFUE, art. 36.

⁵⁴ V. not. : C.C. BÄHR, "Greenhouse Gas Taxes on Meat Products: A Legal Perspective", *Transnational Environmental Law*, 2015, vol. 4 n°1, pp. 153-179.

⁵⁵ TFUE, art. 107.

⁵⁶ TFUE, art. 34 et 35.

⁵⁷ Code général des impôts, art. 278-0 bis. Exception faite de produits à faible teneur protéinique que sont les beurres et margarines (graisses végétales). Les premiers bénéficient d'un taux réduit et les seconds sont soumis au taux commun de 20%.

⁵⁸ V. not. : L. D. EDJABOU, S. SMED, "The effect of using consumption taxes on foods to promote climate friendly diets – The case of Denmark", *Food Policy*, 2013, 39(0), 84-96.; C. BONNET, Z. BOUAMRA-MECHEMACHE, T. CORRE, 2018. "An Environmental Tax Towards More Sustainable Food: Empirical Evidence of the Consumption of Animal Products in France", *Ecological Economics*, 2018, n° 147, pp. 48-61.

IV. Conclusion

22. Pour l'essentiel, malgré une évolution positive de l'encadrement de l'offre alimentaire en restauration collective, la législation alimentaire relative à la protection du consommateur ignore les enjeux de la transition protéique. Bien que l'évaluation scientifique des risques soit un élément déterminant dans l'élaboration de la règle de droit concernant le domaine alimentaire⁵⁹, force est de constater que les résultats scientifiques recommandant une transition protéique n'y trouvent que peu d'écho. Dans un droit du marché, où des aliments « *sûrs et non dangereux* » doivent circuler librement, les solutions pour cheminer vers une alimentation durable n'apparaissent pas de manière évidente, sauf à réformer en profondeur le système actuel pour se focaliser sur les régimes alimentaires.

Si l'on ne peut pas « *réparer le marché* », l'autre voie possible est de le contourner en s'appuyant sur le concept de démocratie alimentaire en assurant la diversité de l'offre alimentaire pour permettre aux consommateurs-citoyens de faire des choix économiques, sociaux et environnementaux⁶⁰ éclairés.

⁵⁹ V. consid. 17 et s. du règlement (CE) n° 178/2002.

⁶⁰Cf. F. COLLART DUTILLEUL, « De l'exception agricole à la démocratie alimentaire », in *Droit sans frontières : mélanges en l'honneur d'Éric Loquin*, LexisNexis, 2018.