



HAL
open science

Loyauté et transparence dans les relations entre producteurs agricoles et consommateurs - Réflexions juridiques sur les circuits courts

Pierre-Etienne Bouillot

► **To cite this version:**

Pierre-Etienne Bouillot. Loyauté et transparence dans les relations entre producteurs agricoles et consommateurs - Réflexions juridiques sur les circuits courts. *Revue européenne de droit de la consommation / European Consumer Law Journal*, 2020, 2. hal-02866496

HAL Id: hal-02866496

<https://hal.science/hal-02866496v1>

Submitted on 12 Jun 2020

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.

Loyauté et transparence dans les relations entre producteurs agricoles et consommateurs

Réflexions juridiques sur les circuits courts

Pierre-Étienne BOUILLOT¹

Notions aux contours juridiques fuyants, les circuits courts et de proximité sont en plein essor. Plébiscitées par les pouvoirs publics, les exploitants et les consommateurs, ces relations commerciales ne font pas l'objet d'un encadrement normatif particulier. Le foisonnement des informations relatives aux circuits courts nuit à la loyauté et à la transparence dans les relations entre producteurs et consommateurs. Dès lors, le regroupement des acteurs économiques sous diverses formes juridiques (groupements, sociétés, plateformes numériques...) apparaît comme une pratique venant en renfort de la transparence de ces circuits. La relative insécurité juridique qui entoure la notion de circuits courts et de proximité invite à repenser une gouvernance plus locale de l'alimentation.

1. La consommation alimentaire est un acte banal de la vie économique, c'est aussi un acte politique, qui peut exprimer un choix citoyen, culturel ou encore religieux. L'expression d'un « retour à la terre », la recherche d'un contact humain plus riche ou des considérations écologiques motivent certains producteurs et consommateurs à se rapprocher en limitant les intermédiaires et les kilomètres qui les séparent, c'est-à-dire à fonctionner en circuit court et de proximité.

2. Ces circuits sont à la mode, preuve en est l'intérêt qui leur est porté par les acteurs économiques et les pouvoirs publics. Certains consommateurs font le choix d'être « locavores », c'est-à-dire de se nourrir de denrées produites autour de leur lieu de vie, dans une aire kilométrique déterminée.

Les circuits courts font l'objet de définitions officielles. Ainsi, en France, le ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation présente ce type de circuit comme « *un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur* ». Si le critère relationnel économique est mis en avant par l'administration française, l'Union européenne y ajoute quant à elle deux autres critères : l'un mesurable, quoique non précisé, la proximité géographique ; l'autre plus malléable de relations sociales étroites². C'est cette dernière définition de circuit court que nous retiendrons, car dans la pratique il existe une certaine osmose entre l'étroitesse de la relation commerciale et la proximité géographique dans ces circuits commerciaux.

3. En principe, la notion est indépendante de la forme agronomique prise par le producteur (agriculture biologique, urbaine, conventionnelle...), même si bien souvent les produits vendus

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 Selon le règlement (UE) n° 1305/2013, un circuit court est « *un circuit d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement économique local et des relations géographiques et sociales étroites entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs* » ; (règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JOUE L 347 du 20.12.2013, p. 487-548).

en circuits courts sont issus d'exploitations davantage tournées vers la préservation des écosystèmes.

La réduction des intermédiaires et la localisation des échanges produisent des bienfaits environnementaux, sociaux et sanitaires³. Ces circuits favorisent l'accès économique à une alimentation de qualité et des prix abordables pour le consommateur. Cela repose sur le fait qu'ils ne sont pas contrôlés « *par de grands distributeurs ou entreprises agro-industrielles et ne dépendent pas de politiques nationales qui obéissent à des intérêts économiques plus larges* »⁴. Ainsi, les circuits courts font partie des voies empruntées pour enclencher des cercles vertueux dans les systèmes alimentaires⁵. En France, ces circuits font d'ailleurs l'objet d'un des axes de la politique en faveur de l'agriculture et l'alimentation⁶.

4. Avant la Seconde Guerre mondiale, l'approvisionnement alimentaire dépendait essentiellement de circuits courts. Il ne s'agit donc pas d'un mode de commercialisation innovant.

La spécialisation verticale et horizontale, l'industrialisation des activités agroalimentaires et la mondialisation du commerce ont modifié profondément les systèmes alimentaires en rallongeant les filières. Par rapport aux circuits longs, désormais « conventionnels », les circuits courts ne sont pas insignifiants. Déjà en 2010, environ 21 % des exploitants agricoles français écoulaient une partie de leur production par ce mode de commercialisation⁷. À ce titre, ces circuits ne doivent pas forcément être perçus comme des circuits alternatifs aux circuits longs. Plus qu'en opposition, l'étude des pratiques montre qu'ils sont bien souvent hybrides dans leur fonctionnement et qu'ils empruntent aux méthodes propres à l'économie de marché dans la détermination du prix par exemple⁸.

5. Nous l'avons vu, des définitions officielles des circuits courts existent. Toutefois, elles renvoient à des notions davantage économiques qu'à des catégories juridiques précises. Les critères sont relativement flous, en particulier pour la définition européenne, et sans portée normative pour la version française. Les circuits courts font l'objet d'une reconnaissance juridique parcellaire⁹. Il peut s'agir de vente directe¹⁰ ou indirecte. La première est définie par le droit européen comme la vente par le producteur de denrées alimentaires au consommateur final¹¹. Il peut s'agir d'une vente à la ferme, sur les marchés, foires et salons ou à distance. La vente indirecte fait intervenir un intermédiaire, une troisième personne juridique, dans la

³ Voy. not. : Assemblée Nationale, Rapport déposé par la Commission des affaires économiques sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires, présenté Mme Brigitte Allain, n° 2942 7 juillet 2015 (ci-après le « rapport Allain ») ; Commissariat général du développement durable, « Consommer local, les avantages ne sont pas toujours ceux que l'on croit », *Le point sur*, n° 158, mars 2013 ; OMS, *Prévention et maîtrise des maladies non transmissibles*, Rapport du Secrétaire général, A/66/83, 19 mai 2011, n° 60.

⁴ Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation à l'ONU, O. De Schutter, 2011, A/HRC/19/59, § 44 ; FAO, "Food, Agriculture and Cities: Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world", FAO Food for the Cities multi-disciplinary initiative position paper, 2011, p. 29.

⁵ IPES-Food 2016. De l'Uniformité et la Diversité : Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés.

⁶ *C. rur.*, art. 1 III : « *Le programme national pour l'alimentation encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs.* »

⁷ Agreste, Commercialisation des produits agricoles - Recensement agricole 2010 - Un producteur sur cinq vend en circuit court - Primeur N° 275.

⁸ R. Le Velly, S. Dubuisson-Quellier, « Les circuits courts entre alternative et hybridation. Maréchal, Gilles. Les circuits courts alimentaires », *Bien manger dans les territoires*, Educagri, 2008, pp. 105-112.

⁹ Voy. notre article : P.-E. Bouillot, « Les circuits courts et de proximité face à la libre circulation des marchandises : une reconnaissance parcellaire », in *Penser une démocratie alimentaire Volume II*, INIDA, pp.365-372, 2014, 9782918382096. <hal-01186947>.

¹⁰ Voy. not. : C. Lebel, « Qualification juridique de la vente directe », *RD rur.*, n° 436, oct. 2015, dossier 20.

¹¹ Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe SWD(2013) 501 final, p. 5.

relation commerciale. Il peut s'agir d'un commerçant (distributeur, restaurateur) ou encore d'une organisation permettant le regroupement en vue de la distribution ou de la consommation.

6. Dans la diversité de formes juridiques prises par les circuits courts et de proximité, les producteurs et les consommateurs sont les dénominateurs communs. La relation sociale étroite souhaitée dans les circuits courts n'exclut pas l'existence de droits et d'obligations pour garantir la loyauté et la transparence des transactions. Ces relations commerciales sont soumises au droit de la consommation¹². Les producteurs agricoles sont considérés comme des professionnels et sont notamment débiteurs d'obligations de loyauté et d'information envers le consommateur. L'obligation générale de loyauté envers les consommateurs est ancienne, puisqu'elle est issue de la loi relative aux fraudes et falsifications de 1905. Elle a été harmonisée cent ans plus tard au sein de l'Union européenne par la directive relative aux pratiques commerciales déloyales¹³. Afin de protéger plus spécifiquement le consommateur d'aliments, l'obligation de loyauté a été précisée dans la législation alimentaire européenne. Le règlement (CE) n° 178/2002 impose en particulier « *de ne pas induire le consommateur en erreur* » et 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 n° 1169/2011 »). L'eupéanisation de ces obligations est récente. Depuis le 13 décembre 2014, les exploitants du secteur agroalimentaire sont tenus de transmettre au consommateur un certain nombre d'informations sur les produits vendus. Toutefois, les sanctions relatives au respect de ces obligations sont restées une compétence des États membres. En France, la sanction du défaut de loyauté est délimitée à l'article L. 441-1 du Code de la consommation : « *Il est interdit pour toute personne, partie ou non au contrat, de tromper ou tenter de tromper le contractant, par quelque moyen ou procédé que ce soit, même par l'intermédiaire d'un tiers (...)* ».

7. Au-delà de la protection du consommateur, loyauté et transparence servent le fonctionnement du marché. Comme dans la plupart des secteurs économiques, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'applique au secteur alimentaire. Le principe n'est pas absolu et doit satisfaire les exigences de l'ordre public économique de direction et de protection. Le premier attaché à l'intérêt général est déterminé par la politique économique de l'État qui surveille la liberté des prix et de la concurrence, en particulier afin d'assurer la loyauté des transactions commerciales. Le second est attaché aux intérêts particuliers des divers acteurs économiques, dans notre cas, les producteurs et les consommateurs.

8. L'affaire des graines germées, les fraudes relatives à la viande de cheval ou celle plus récente des œufs contaminés au fipronil ont défrayé la chronique en mettant en avant les risques propres aux systèmes alimentaires internationaux. Si les législateurs européens et français travaillent à restaurer la confiance du consommateur, ces fraudes massives favorisent plutôt l'érosion de celle-ci. Face à cette érosion, les circuits courts et de proximité apparaissent comme un axe à développer. Mais les produits issus de circuits courts offrent-ils les mêmes garanties de loyauté et de transparence que les circuits longs ? *A priori*, la réponse est positive puisqu'ils sont soumis aux mêmes obligations. D'une certaine manière, les questions soulevées par la loyauté et la transparence dans les circuits courts alimentaires révèlent l'échec du droit à assurer

¹² C. consom., art. liminaire : « *Pour l'application du présent code, on entend par :*

- *consommateur : toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole ; (...)*

- *professionnel : toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui agit à des fins entrant dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole, y compris lorsqu'elle agit au nom ou pour le compte d'un autre professionnel. »*

¹³ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (« directive sur les pratiques commerciales déloyales »), JOUE L 149 du 11.6.2005, p. 22–39.

la confiance du consommateur et en particulier le droit de la consommation qui a notamment été créé pour palier l'allongement des circuits de commercialisation¹⁴.

9. L'hétérogénéité des situations propres aux circuits courts ouvre une réflexion sur la loyauté et la transparence dans un champ incertain et mouvant sur le plan juridique imposant de se rapprocher des faits et des pratiques. Le système s'appuie principalement sur l'obligation d'information, cette dernière paraît d'ailleurs insuffisante concernant les circuits courts (I). La principale stratégie de contournement de la faiblesse de l'information est l'organisation des acteurs de ces circuits par le regroupement (II).

I. Les insuffisances de l'information transmise au consommateur

10. Confronter les circuits courts au couple loyauté et transparence implique de s'intéresser aux règles relatives à la loyauté de l'information transmise aux consommateurs dans ce cadre. Peu organisée par la puissance publique, l'information est davantage au service de la loi du marché que de la transparence de celui-ci. Les informations transmises aux consommateurs sont très diverses. Elles peuvent être obligatoires ou volontaires et ne reflètent que rarement la complexité des critères définissant les circuits courts. Dès lors, la transparence (A) et le contrôle de la loyauté (B) s'en trouvent amoindris.

A. La transparence affaiblie par la diversité des informations rattachables aux circuits courts

L'indication de l'origine : une transparence limitée pour la proximité

11. L'indication de l'origine est parfois obligatoire. En effet, l'article 26 du règlement n° 1169/2011 impose d'indiquer le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire, en particulier si l'étiquetage dans son ensemble est susceptible d'induire en erreur le consommateur et de le laisser penser que le produit a une provenance ou une origine différente. Cette obligation concerne aussi certains produits comme les viandes¹⁵ ou les fruits et légumes frais¹⁶ et a été précisé concernant les ingrédients primaires¹⁷. En réponse à la fraude de la viande de cheval¹⁸, la France s'est saisie de la possibilité de rendre obligatoire le marquage du pays d'origine pour les produits agricoles et alimentaires, y compris les produits de la mer, à l'état brut ou transformé¹⁹. Un décret du 19 août 2016 rend ainsi obligatoire l'indication de l'origine du lait ainsi que du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients dans les denrées alimentaires préemballées²⁰.

¹⁴ Voy. églament en ce sens : T. Bréger, « L'information du consommateur et l'expression d'un droit à une alimentation durable », *J.D.E.*, 2019/2, n° 256, p. 50-61.

¹⁵ Annexe XI, règlement n° 1169/2011.

¹⁶ Règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission du 7 juin 2011 (JOUE n° L 157, 15 juin)

¹⁷ Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire, JOUE L 131 du 29.5.2018, p. 8-11.

¹⁸ V. not. A. Alemanno, « Le scandale de la viande de cheval: l'indication du pays d'origine n'est pas la solution », *Le Huffington Post*, 2 mars 2013.

¹⁹ *C. consom.*, art. L. 412-4.

²⁰ Décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient, JORF n° 0194 du 21 août 2016. Durant l'année 2018, le Conseil d'État a été saisi par la société

12. Toutefois, en plus d'être limitée à un certain nombre de produits, l'indication de l'origine n'est pas celle de la proximité. C'est alors sur le consommateur que repose le choix de la proximité, lorsqu'il en a la possibilité et de bonnes connaissances géographiques. L'indication reste souvent limitée à l'indication du pays et non d'une région ou d'une commune plus à même de permettre l'appréciation de la proximité. Les opérateurs peuvent aller plus loin en présentant le nom et l'adresse de leur exploitation. Les qualificatifs « fermier », « produit de la ferme » et « produit à la ferme » peuvent également venir au soutien de l'information relative à la proximité. Lorsqu'elle est portée, la mention de l'origine doit procurer au consommateur une information précise et exacte. Elle implique notamment que tous les stades de la méthode de production se trouvent intégrés sur la ferme²¹.

13. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine que sont l'appellation d'origine²² (AOP) et l'indication géographique²³ (IGP) offrent davantage de précision quant à la provenance des denrées alimentaires. La première garantit notamment que les principales étapes de la production de la denrée alimentaire sont réalisées dans une même aire géographique²⁴ alors que la seconde identifie un produit dont au moins une étape de la production, la transformation ou de l'élaboration du produit ont lieu dans une aire géographique délimitée. Pour assurer la transparence relative au critère de la proximité, encore faut-il là aussi que le consommateur ait de bonnes connaissances géographiques et gastronomiques.

Toutefois, la protection de ces signes est à double tranchant, car elle peut limiter l'accès à l'indication de l'origine pour d'autres produits de l'aire géographique concernée qui ne peuvent pas bénéficier d'une AOP ou d'une IGP. La mention de l'origine peut être indiquée sur ces derniers à condition de ne pas induire le consommateur en erreur ou d'affaiblir la notoriété d'une dénomination protégée²⁵. Ainsi, la cour d'appel de Colmar a jugé que la vente d'un gruyère générique portant une indication de provenance de la Franche-Comté et la mention « issu d'une tradition séculaire en Franche-Comté » avec revendication de qualités similaires à celles du gruyère d'appellation Comté portait atteinte à l'appellation « Comté »²⁶.

L'information sur l'origine se trouve être d'autant plus source de confusion pour le consommateur qu'elle est en concurrence avec d'autres mentions valorisantes.

La « jungle » informationnelle

14. Les exploitants du secteur alimentaire ont bien compris l'attrait des consommateurs pour les circuits courts. « Made in France », « locaux », « produits de chez nous », « régionaux » sont autant de mentions qui désormais foisonnent sur les produits préemballés. Certains distributeurs créent des rayons dédiés à ces produits ou affichent des partenariats avec des producteurs voisins du lieu de vente. Le rapport parlementaire sur les circuits courts et la

Lactalis d'une demande d'annulation de ce texte (Conseil d'État, 3^e - 8^e ch. réunies, 27 juin 2018, n° 404651). La société soutient notamment que la mention de l'origine est une question harmonisée par le règlement n° 1169/2011 et que le décret français ne remplissait pas les conditions dérogatoires à ce propos. À ce titre, la France aurait dû démontrer l'existence d'un lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance. Le Conseil d'État n'étant pas compétent pour interpréter le droit de l'Union européenne, le juge administratif a renvoyé l'affaire devant la CJUE qui devra se prononcer prochainement sur la question.

²¹ C. rur. L. 641-19 ; Cass. crim., 25 nov. 1998, n° 97-86.245 ; CE, 28 oct. 2009, n° 307014.

²² C. consom., art. L. 431-1 et s. ; C. rur. art. L. 641-5

²³ C. consom., art. L. 432-3 ; C. rur. art. L. 641-11

²⁴ La notion d'aire géographique est plus restreinte que celle d'un pays.

²⁵ C. rur., art. L. 643-2.

²⁶ CA Colmar, 8 déc. 2005, *JCP*, 2006, IV, p. 2059.

relocalisation des filières agricoles et alimentaires a assez justement souligné la jungle des démarches gravitant autour des circuits courts et de proximité²⁷.

Sur le modèle de « produit en Bretagne », de nombreuses marques se sont développées en France ces dernières années. Loin de l'encadrement législatif dont bénéficient les AOP et les IGP, les critères des cahiers des charges imposés sont très divers. Ils sont plus ou moins stricts concernant les critères déterminant le « localisme » des produits et l'étroitesse de la relation commerciale entre la fourche et la fourchette. Ainsi, les produits estampillés « Qualité Landes » sont totalement issus de la région, alors que l'association propriétaire de la marque « Produit en Bretagne » autorise l'apposition du logo sur des produits contenant des ingrédients qui ne sont pas produits à l'ouest de la France. Dans certains cas, les mentions sont affinées. Par exemple, la marque « La région du goût » qui valorise la région Auvergne-Rhône-Alpes distingue « produit ici » et « fabriqué ici » suivant que le produit soit, ou non, composé totalement d'ingrédients locaux. Technique de droit privé, le vecteur de la marque localisante est aussi utilisé par les pouvoirs publics pour valoriser les produits d'un territoire. Ainsi, le Ministère de l'Environnement et du Développement durable est propriétaire de marques dont les logos peuvent être apposés sur les produits issus de parcs naturels régionaux²⁸. En dehors d'une marque, certains restaurants mettent en valeur l'origine locale des produits qu'ils travaillent. Certes, ces pratiques démontrent la volonté d'une transparence lorsqu'elle valorise le produit. Cependant, si les informations transmises sur l'étiquetage semblent comparables, elles cachent des réalités diverses. Elles ont d'ailleurs justifié l'appel à une clarification des critères afin de renforcer la loyauté des transactions dans ce domaine²⁹.

15. Cette jungle informationnelle est également composée d'exigences réglementaires qui viennent brouiller les pistes de l'information sur l'origine. En effet, l'article 9 du règlement n° 1169/2011 impose la mention du nom ou de la raison sociale et de l'adresse de l'exploitant du secteur alimentaire responsable des informations transmises avec le produit. Cette exigence qui résulte de l'obligation de suivi peut venir parasiter l'information du consommateur sur l'origine des produits. Cette information n'a aucun lien avec l'origine du produit ou de ses ingrédients, l'adresse pouvant être simplement celle de l'importateur du produit sur le territoire de l'Union européenne³⁰.

16. En outre, au fil du temps, l'identification de l'origine a parfois perdu sa signification originale et recouvre désormais une catégorie générale de produits. Alors, l'origine n'est plus considérée comme un nom propre et désigne une classe de produits. Ainsi, les juges de la cour d'appel de Paris ont jugé que « depuis un temps immémorial, et selon un usage constant, l'appellation "Moutarde de Dijon" sert à désigner non la provenance du produit, mais son genre de fabrication »³¹. Il en va ainsi du Camembert³².

Les pouvoirs publics ont ajouté de la complexité en reconnaissant des appellations composées « semi-génériques ». Afin de contourner l'interdiction de protéger les appellations génériques, le Conseil d'État a reconnu la possibilité d'associer une mention localisante à une appellation générique. Dans son avis, le Conseil d'État rappelle que la « délocalisation » ou l'« évasion » des noms géographiques ne présente pas un caractère irréversible, rappelant que la faculté qu'a

²⁷ Voy également : M. Friant-Perrot, « Vente directe et information du consommateur », Actes du 31^e Congrès AFDR, Nantes 10-11 oct. 2012, *RD rur.* oct. 2015, Dossier 21, pp. 50-56.

²⁸ Voy. par ex. « Produit du Parc naturel régional du Morvan ».

²⁹ Rapport Allain, p. 116.

³⁰ Règlement n° 1169/2011, art. 8.

³¹ CA Paris, 19 mars 1929.

³² CA Orléans, 20 janv. 1926, *Ann. propr. ind.* 1927, p. 331, note Fernand-Jacq ; *Gaz. Pal.* 1926, 1, p. 595 : « s'il est exact que le fromage de Camembert a été originellement fabriqué à Camembert puis dans les localités avoisinantes de Normandie, sa préparation et sa mise au point de consommation ne dépendent d'aucun élément organique du terroir ; (...) une définition complète en a été donnée sans tenir compte de son lieu d'origine, mais uniquement de sa composition en lait et matière grasse ».

le gouvernement « *d'instituer une AOC et d'en réserver l'usage aux produits issus de l'aire géographique délimitée ne peut pas être mise en échec par le fait que la dénomination géographique correspondante serait également utilisée pour désigner des produits qui ne sont pas originaires de la région ou de la localité concernée* »³³.

17. Si l'information sur la proximité peut s'appuyer, même faiblement, sur l'indication de l'origine, l'information sur l'étroitesse des circuits apparaît plus insaisissable encore. Dans la vente directe, la transparence est évidente. La relation contractuelle garantit en elle-même l'absence d'intermédiaire et une information directe entre le producteur et le consommateur. La loyauté des informations est plus difficile à vérifier lorsque le circuit comprend un intermédiaire. La carte du restaurant mentionnant l'approvisionnement en fraises d'une ferme locale ou la photographie d'un maraîcher de la région affichée au-dessus de l'étal des légumes dans un supermarché suggèrent-elles une commercialisation en circuit court ?

B. Les critères incertains du contrôle de la loyauté des informations

18. Quoiqu'insuffisante pour garantir la transparence des relations commerciales dans les circuits courts à elle seule, l'information est contrôlée et peut être sanctionnée en cas d'infraction. Mais il manque sans doute des critères précis permettant d'apprécier la loyauté des informations transmises.

19. Que la denrée alimentaire soit préemballée ou non, l'étiquetage ne doit pas induire le consommateur en erreur. Dès lors, comme dans les circuits longs, les opérateurs des circuits courts et de proximité sont concernés par la loyauté des informations qu'ils transmettent : ils doivent présenter leurs produits à la vente sans créer de confusion dans l'esprit du consommateur. L'article L. 112-1 du Code de la consommation interdit les pratiques commerciales déloyales, c'est-à-dire celles qui altèrent ou sont susceptibles « *d'altérer de manière substantielle le comportement économique du consommateur normalement informé et raisonnablement attentif et avisé* ». Le législateur considère notamment comme une pratique commerciale trompeuse le fait d'induire le consommateur en erreur sur l'origine de la denrée alimentaire³⁴. Renforcées en 2014, les sanctions maximales sont dissuasives. Elles peuvent aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende. Le montant de l'amende peut même être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du délit, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel.

20. Les circuits courts ont fait l'objet de contrôles spécifiques de la part des autorités publiques³⁵. Ils ont pu relever un certain nombre de non-conformités comme l'absence d'indication de l'origine ou utilisation injustifiée de labels de qualité. La principale source d'infraction étant les « faux producteurs » : une situation de vente directe dans laquelle l'exploitant complète son offre de produits de l'exploitation par des produits achetés à d'autres producteurs ou sur des marchés de gros sans en informer le consommateur³⁶.

À l'occasion d'enquêtes réalisées en 2012 où le taux de non-conformité s'est élevé à 49 %, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a souligné l'importance de répéter ces contrôles et de sensibiliser les petits

³³ Avis du Conseil d'État n° 355089 sur l'usage d'un nom géographique, Études et documents, mars 1994.

³⁴ C. Consom., art. L. 112-2.

³⁵ Voy. not. [En ligne] : <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/produits-alimentaires-commercialises-en-circuits-courts>, consulté le 1.09.2017.

³⁶ DGCCRF, Note d'information n° 2011-69, Compte rendu de la TN 27 CG, contrôle des nouveaux modes de vente des fruits et légumes frais en circuits courts (vente directe du producteur au consommateur), juillet 2011.

producteurs au respect des obligations réglementaires³⁷. Ainsi, le consommateur n'est sans doute pas la seule victime de la complexité du dispositif normatif. Outre la méconnaissance des exigences réglementaires, la frontière est parfois mince entre la tromperie et la loyauté surtout lorsque les critères sont incertains ou inexistants.

21. L'Union européenne a tenté de développer une mention de qualité facultative « de ma ferme » qui aurait pu servir d'appui à la transparence des circuits courts et de proximité, dans le cadre d'un acte délégué au règlement (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité des produits agricoles et alimentaires (ci-après, le « règlement n° 1151/2012 »)³⁸. Cette réflexion n'a pas abouti à un cadre normatif notamment parce qu'il entretenait une confusion entre les modes de commercialisation (vente directe, circuit court) et les modes d'agriculture (à la ferme, locale). De plus, cette mention venait en concurrence de la notion de produits « fermiers »³⁹. À défaut d'avoir trouvé le dispositif adéquat, le législateur européen a invité la Commission européenne à s'interroger sur l'opportunité d'un étiquetage. La Commission a rendu son rapport en 2013⁴⁰. Le panel d'experts sollicité a rendu un avis concernant l'étiquetage. Il devrait être facultatif, sans certification pour éviter des procédures « coûteuses et fastidieuses » et fixer des critères d'attributions claires. Selon eux, une telle mention répondrait aux principales attentes des consommateurs qui pourraient connaître l'origine du produit et les caractéristiques du circuit. Ils précisent que « pour des raisons juridiques, une mention de qualité facultative ne comporterait pas de logo/symbole, mais uniquement des mots »⁴¹. Ils laissent toutefois les questions les plus épineuses en suspens : celle, déjà évoquée, de la coexistence des systèmes d'étiquetage nationaux, régionaux et locaux, publics et privés, avec l'éventuel outil européen et celle des critères d'octroi de cette mention.

22. La réponse à la seconde question se heurte rapidement à des questions techniques comme celle de la fixation d'un seuil de proximité à l'instar de ce qui a été fait pour l'origine, où l'arrêté du 28 septembre 2016 fixe les seuils relatifs à l'indication de l'origine du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient à 50 % pour le lait et 8 % pour la viande. Mais préciser un seuil kilométrique pour les denrées alimentaires se révèle éminemment compliqué. En effet, la mesure des « kilomètres alimentaires » est assez aléatoire suivant le degré d'exhaustivité, le nombre d'étapes du cycle de l'aliment considérées ou encore la diversité d'ingrédients constituant la denrée alimentaire⁴². Il est difficile de formaliser les exigences des circuits courts et de proximité sans trahir l'ensemble des valeurs environnementales et sociales qu'ils agrègent.

³⁷ DGCCRF, Note d'information n° 2013-151, Compte rendu de la TN 27 EG, contrôle des produits alimentaires commercialisés en « circuits courts » en 2012, août 2013.

³⁸ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JO L 343 du 14.12.2012, p. 1–29

³⁹ Rapport Allain, p 48.

⁴⁰ Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe SWD(2013) 501 final.

⁴¹ Rapport *ibid.* p. 11. En outre, il existe un risque de non-conformité d'un dispositif obligatoire d'indication de l'origine avec le droit international. Non parce qu'il n'est pas légitime d'informer le consommateur, mais parce que cette valeur est jugée inférieure à la libre circulation des marchandises. Dans les faits, l'indication de l'origine, précise ou non, implique une distinction entre les produits locaux et les produits lointains qui peuvent être considérés comme une discrimination des produits importés. (H. M. Munoz Urena, « L'information sur l'origine géographique des denrées alimentaires, montrer ou cacher ? », *Mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Dalloz, 2017, p. 564).

⁴² Sur la notion de kilomètre alimentaire, V. G. Grolleau, L. Sirieix, B. Schaer, « Les « kilomètres alimentaires » : de la compréhension du concept à la complexité de la réalité », *Rev. éco. régionale & urbaine*, 2010/5. En pratique, les acteurs fixent parfois des limites kilométriques entre le lieu de production et le lieu d'achat, par exemple : 150 kilomètres pour Alternoo ou 250 kilomètres pour la Ruche qui dit oui.

II. Le renfort apporté par l'organisation des opérateurs économiques

23. Le développement de la transparence par l'information est limité. Dès lors, quelles sont les opportunités offertes pour pallier les insuffisances que nous venons d'identifier concernant la transparence dans les circuits courts ? Une réglementation principalement axée sur l'information du consommateur le cantonne à un rôle passif dans la relation commerciale. Dans un circuit conventionnel, il ne peut être que « consommateur » de transparence et de loyauté. Pour sortir de cette posture, les leviers sont à chercher dans les opportunités offertes aux opérateurs économiques de se regrouper et de se structurer. Celles-ci sont diverses : forme associative, sociétaire ou de régimes légaux *ad hoc*.

24. Les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) permettent de regrouper un ou plusieurs producteurs avec des consommateurs proches géographiquement en vue de fournir régulièrement des denrées alimentaires. Dans ce cadre, les contrats sont négociés directement entre les producteurs et les consommateurs et permettent de définir la quantité, le prix et le type de produits fournis. Dans ce cadre, la transparence et la loyauté sont l'essence même de la démarche. L'enquête de la DGCCRF de 2010 a d'ailleurs constaté le faible de taux de non-conformité de ces systèmes par rapport aux autres modes de circuits courts⁴³.

25. Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) offrent également un cadre juridique propice à la transparence des relations commerciales entre les producteurs et les consommateurs. Elles ont pour objet « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale* »⁴⁴. Ces structures permettent aux consommateurs de définir les critères de la transparence. Par exemple, la SCIC détenant la marque « C'est qui le patron » coordonne les attentes des consommateurs sur les caractéristiques attachées aux denrées alimentaires afin d'établir un cahier des charges fourni aux producteurs. Pour l'instant, les participants de cette démarche n'ont pas visé la transparence sur des critères propres aux circuits courts. Néanmoins, le premier produit élaboré dans ce cadre est une brique de lait dont l'origine française est garantie. Si les briques sont distribuées en circuit conventionnel, cette démarche a permis une négociation du prix entre les producteurs et les consommateurs qui ont été imposés aux distributeurs. Anecdotique par rapport au marché global de l'alimentation, cette démarche démontre la possibilité d'un changement de paradigme dans les systèmes alimentaires.

26. Le développement des circuits courts repose également sur des sociétés spécialisées. Ainsi, certains commerçants ont développé une activité d'intermédiaire direct entre producteurs et consommateurs d'un même territoire⁴⁵. Ces commerces n'appellent pas de questions juridiques nouvelles, contrairement à celles soulevées par d'autres sociétés qui investissent le secteur alimentaire : les plateformes en ligne. Ces « *opérateurs de plateforme* », selon les termes de l'article L. 111-7 du Code de la consommation, sont définis comme « *toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne* », notamment en mettant en relation « *plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service* ». Dans les circuits courts et de proximité, il s'agit de mettre en relation des producteurs agricoles avec des consommateurs. La loi sur la « République numérique »⁴⁶ a précisé le cadre applicable à ces plateformes en ligne et notamment leur rôle en matière de loyauté et de transparence. Elles sont désormais tenues de « *délivrer au*

⁴³ DGCCRF, Note d'information n° 2011-69, *op. cit.*

⁴⁴ Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, *JORF* n° 0214 du 11 septembre 1947 p. 9088.

⁴⁵ V. par exemple l'épicerie Alternoo à Rouen (France).

⁴⁶ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, *JORF* n°0235 du 8 octobre 2016.

consommateur une information loyale, claire et transparente ». Celle-ci concerne en particulier les modalités de référencement des fournisseurs ou l'existence de lien capitalistique ou d'une rémunération au profit de l'opérateur de plateforme, dès lors qu'il influence le classement ou le référencement des contenus. Certaines modalités précisées par décret dévoilent également une obligation de sensibilisation des vendeurs à leurs obligations légales. Toutefois, elle ne s'adresse pas aux plateformes dont les offreurs sont exclusivement professionnels, comme c'est le cas dans le secteur alimentaire⁴⁷. C'est regrettable puisque dans le secteur alimentaire, la nécessité d'une telle sensibilisation avait été soulevée par la DGCCRF pour les circuits courts. De plus, les contrôles concernant la loyauté des transactions se révèlent impossibles dans les cas où la remise des produits s'effectue chez un consommateur dont le logement sert de lieu de dépôt⁴⁸.

Ces systèmes « innovants » posent de nombreuses questions juridiques, notamment s'agissant de la loyauté des plateformes⁴⁹. En effet, si le dispositif législatif et réglementaire existant vise à rappeler aux fournisseurs les risques qu'ils encourent en matière de pratiques commerciales déloyales et de responsabilité, il soulève des interrogations concernant la mise en cause de la plateforme elle-même par rapport à ces pratiques, ou encore celle du consommateur en charge de la distribution des denrées. Il reste au législateur et à la jurisprudence d'établir un cadre stable et équilibré à ces pratiques contractuelles.

Ces nouvelles formes de relations commerciales offrent au consommateur une possibilité de sortir de sa condition relativement passive et protectrice. Elles appuient le rôle du « consomm'acteur » propice au développement d'une plus grande transparence dans la relation commerciale.

27. Le législateur a également créé des cadres spécifiques au regroupement de producteurs agricoles en vue de développer les circuits courts et de proximité.

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « *loi Hamon* », autorise la création de magasins de producteurs réunissant des « producteurs agricoles locaux » pour commercialiser leurs produits en circuit court. Pour éviter le problème des « faux producteurs » identifié par la DGCCRF, le législateur a fixé un seuil minimum pour les produits de leur propre production. Bruts ou transformés, ils doivent représenter en valeur 70 % du chiffre d'affaires total du point de vente. En outre, les produits non issus du groupement doivent être « *directement issus d'autres agriculteurs, y compris organisés en coopératives, ou auprès d'artisans de l'alimentation, et doivent afficher clairement l'identité de ceux-ci et l'origine du produit* ». Ainsi, ces magasins assurent une transparence relative à la proximité et à la limitation des intermédiaires.

D'autre part, les groupements d'intérêt économique et environnemental ont également pu être identifiés comme des leviers potentiels au développement des circuits courts⁵⁰. Création de la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt⁵¹, ils ont vocation à associer des agriculteurs d'un

⁴⁷ Décret n° 2017-1434 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques, JORF n° 0233 du 5 octobre 2017 : « *II.-Tout opérateur de plateforme en ligne mentionné au I, qui met en relation des consommateurs ou des non-professionnels entre eux, à titre principal ou accessoire, indique également, de manière lisible et compréhensible (...) 2° Si l'offre est proposée par un consommateur ou un non-professionnel :«a) préalablement au dépôt de l'offre, les sanctions encourues par l'offreur s'il agit à titre professionnel alors qu'il se présente comme un consommateur ou un non-professionnel, en application des dispositions de l'article L. 132-2* ».

⁴⁸ DGCCRF, Note d'information n° 2013-151, Compte rendu de la TN 27 EG, contrôle des produits alimentaires commercialisés en « circuits courts » en 2012, août 2013. La note fait notamment référence à la démarche développée par la plateforme « La ruche qui dit oui ».

⁴⁹ Voy. J. Sénéchal, « Uberisation et droit de la consommation », *D. IP/IT*, 2017, p. 363.

⁵⁰ Rapport Allain sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires, *op. cit.*, p. 54.

⁵¹ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* n° 0238 du 14 octobre 2014 p. 16601.

même territoire pour mener des projets collectifs améliorant les performances économiques, environnementales et sociales des exploitations⁵². Centré sur la production, le dispositif autorise l'association d'autres acteurs privés ou publics. Le cadre légal n'est pas spécifiquement prévu pour les circuits courts, mais il sert de support pour développer des circuits de livraison de paniers ou un réseau de producteurs céréaliers pour fournir un boulanger en farine⁵³.

28. Comme pour l'information du consommateur, les circuits courts trouvent des points d'accroche juridiques diversifiés concernant l'organisation des acteurs. Dans ce cadre évolutif, cette diversité de formes pose la question de l'intelligibilité du droit. Par optimisme, nous pourrions y voir les hésitations des pouvoirs publics préfigurant des changements plus profonds dans les systèmes. En accompagnant ces initiatives dans le cadre des projets alimentaires territoriaux⁵⁴, les pouvoirs publics tentent de créer un terreau fertile à leur développement⁵⁵.

III. Perspectives

29. Face à la relative insécurité juridique qui règne autour des circuits courts, l'appel de l'harmonisation des règles et à la détermination d'un cadre plus strict pour ces pratiques a été recommandé dans différents rapports officiels⁵⁶. La position de la Commission européenne apparaît contradictoire, lorsqu'elle invite les États membres à « *endosser un rôle plus proactif et adapter le cas échéant la législation, au bénéfice des petits agriculteurs et de la vente directe* »⁵⁷, alors que le droit européen de la concurrence ne laisse que peu de marge aux États membres pour soutenir les filières courtes. L'échec des négociations sur la question de l'étiquetage des productions locales lors de l'élaboration du règlement n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité des produits agricoles et alimentaires le démontre. Il existe des obstacles d'ordre politique comme la conciliation de positions nationales divergentes au sein de l'Union européenne sur la manière d'assurer la transparence et la loyauté des transactions commerciales. D'un côté, il existe une approche néolibérale où la détermination des critères de l'étiquetage et son contrôle sont confiés à une personne privée. D'autre part, l'approche est plus complexe car elle fait intervenir les pouvoirs publics et les organisations professionnelles⁵⁸.

30. Cependant, la détermination de ce cadre ne doit pas entraîner la répétition des « *schémas traditionnels : prix d'achat trop bas, prix au détriment de la qualité, non-respect de la*

⁵² C. rur., art. 611-8.

⁵³ Pour une liste des GIEE reconnus : [en ligne] < <http://www.giee.fr/>>.

⁵⁴ C. rur., art. L. 1 III : « *Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable (...) peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation* ».

⁵⁵ Sur ce sujet, voy. : T. Bréger, « Pour une action des collectivités territoriales en faveur de la transition écologique des systèmes alimentaires », *Droit rural* n° 469, Janvier 2019, étude 3.

⁵⁶ Le Rapport Allain sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires insiste notamment sur la nécessité d'encadrer plus strictement l'usage de certains termes se rapportant à ces circuits (p. 116). Le Rapport de la Commission sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage en vient à des conclusions similaires (p. 11).

⁵⁷ Rapport Commission 2013/501 p. 10.

⁵⁸ M. Jouen, F. Lorenzi, « La dimension territoriale et politique des circuits courts alimentaires : représentations et enjeux dans le débat européen sur la politique agricole commune », *Sciences Eaux & Territoires*, 2014/1 n° 13, p. 17.

saisonnalité des produits, récupération des filières » comme le soulève le rapport Allain⁵⁹. Est-ce qu'un encadrement juridique normatif ne risque pas d'enfermer les circuits courts et de proximité dans une pensée principalement marchande comme cela a pu être observé pour l'agriculture biologique⁶⁰ ? À ce titre, il pourrait être envisagé de préserver un espace de « non-droit », c'est-à-dire « *l'absence du droit dans un certain nombre de rapports humains où le droit aurait eu vocation théorique à être présente* »⁶¹. Les systèmes participatifs de garantie⁶² pratiqués dans le cadre des AMAP⁶³ s'en approchent. Ancrés localement, ils « *certifient les producteurs sur la base d'une participation active des acteurs concernés et sont construits sur une base de confiance, de réseaux et d'échanges de connaissances* ». Dans ce cadre modulable, le « vide juridique » peut être synonyme de loyauté et de transparence des relations commerciales. Elles reposent alors moins sur des obligations que sur l'implication des parties dans la construction des conditions de l'échange. En d'autres termes, il s'agit de laisser une gouvernance davantage locale propice au développement de circuits courts et de proximité loyaux et transparents.

⁵⁹ Rapport Allain, p. 116. L'étude réalisée dans le cadre du rapport de la Commission sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage souligne également « *que les étiquettes et logos sont davantage susceptibles d'être utilisés par des systèmes établis depuis plus longtemps ou par des initiatives régionales de plus grande envergure, tandis qu'ils sont moins fréquents dans le cas d'une clientèle plus localisée, entretenant une communication en face à face entre producteur et consommateur* » (p. 9).

⁶⁰ Voy. not. : C. Lecoivre, « Quand le bio dénature le bio », *Le Monde Diplomatique*, juin 2017, p. 17 ; M. Béraud. « Discours critiques et pratiques alternatives des mouvements de l'agroécologie face aux "dévoilements" du label de l'agriculture biologique ». 6^e congrès de l'AFS : " la sociologie, une science contre nature ?", Jun 2015, Saint-Quentin en Yvelines, France. <halshs-01323990>

⁶¹ J. Carbonnier, *Flexible droit*, 10^e éd., LGDJ, Paris, pp. 25-26.

⁶² Ce sont des systèmes d'assurance qualité ancrés localement. (Définition développée par l'IFOAM : *International Federation of Organic Agriculture Movements*).

⁶³ Voy. M. Béraud, *op. cit.*, p. 10.