

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

**pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une
alimentation saine et durable**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 22 décembre 2017 d'un projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable. Ce projet de loi a été modifié par une saisine rectificative reçue le 8 janvier 2018.
2. Ce projet de loi, qui prévoit les dispositions législatives nécessaires à la mise en œuvre de recommandations issues des états généraux de l'alimentation qui se sont tenus au cours de l'été et de l'automne 2017, comprenait dans sa version initiale seize articles. Le Conseil d'Etat le décompose en trois titres, selon l'objet des mesures prévues, intitulés respectivement « Dispositions tendant à l'amélioration de l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire », « Mesures en faveur d'une alimentation saine, de qualité et durable » et « Dispositions transitoires et finales ».
3. L'étude d'impact initiale du projet est apparue, pour certaines dispositions, lacunaire ou insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009. Le Gouvernement, par une saisine rectificative du 19 janvier 2018, l'a complétée et approfondie sur plusieurs articles. Toutefois, le Conseil d'Etat constate que, dans certains cas, cette étude reste en-deçà de ce qu'elle devrait être, de sorte qu'il incombe au Gouvernement de l'améliorer encore avant le dépôt du projet de loi au Parlement, en particulier sur les points qui seront mentionnés dans les développements qui suivent.
4. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre de nombreuses améliorations de rédaction qui s'expliquent d'elles-mêmes, ce projet de loi appelle, de la part du Conseil d'Etat, les observations suivantes.

Sur le titre relatif à l'amélioration de l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire

Ce titre comprend :

- sept articles qui modifient les dispositions relatives aux contrats de vente des produits agricoles, au médiateur des relations commerciales agricoles ainsi qu'aux organisations interprofessionnelles agricoles figurant dans le livre VI du code rural et de la pêche maritime et adaptent à ces nouvelles dispositions les renvois qu'y font d'autres dispositions législatives ;

- trois articles habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance, d'une part, les dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives aux relations entre les coopératives agricoles et leurs associés coopérateurs, au Haut Conseil de la coopération agricole et au médiateur de la coopération agricole, d'autre part, le code de commerce.

5. Un premier article, subdivisé par le Conseil d'Etat en quatre articles du code rural et de la pêche maritime, numérotés L. 631-24 à L. 631-24-3, après déplacement des actuels articles L. 631-24-1 et L. 631-24-2 qui deviennent les articles L. 631-24-4 et L. 631-24-5, réécrit l'article L. 631-24 de ce code. Il a notamment pour objet de rendre applicables à tous les contrats écrits portant sur la vente de produits agricoles passés entre un agriculteur et son premier acheteur la liste des clauses qui ne doivent actuellement figurer que dans les contrats rendus obligatoires, sous réserve de deux précisions. D'une part, les critères et modalités de détermination du prix figurant dans le contrat doivent prendre en compte notamment un ou plusieurs indicateurs relatifs aux coûts de production en agriculture ou à l'évolution de ces coûts et un ou plusieurs indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur les marchés sur lesquels opère l'acheteur. D'autre part, le contrat doit prévoir le délai de préavis et l'indemnité de résiliation éventuellement applicable dans les différents cas de résiliation du contrat, notamment dans le cas où cette résiliation est motivée par une modification du mode de production.

Afin que la contractualisation puisse s'établir sur la base d'un rapport équilibré entre les parties, le producteur deviendra l'auteur de la proposition initiale de contrat. De même, lorsqu'une organisation de producteurs reconnue ou une association d'organisations de producteurs reconnue agit comme mandataire pour négocier la commercialisation des produits de ses adhérents, et entend conclure avec l'acheteur un accord-cadre, est maintenu, la proposition d'accord-cadre doit désormais émaner de cette organisation ou association d'organisations. Le contrat individuel passé entre le producteur adhérent et l'acheteur devra respecter les stipulations de l'accord-cadre, qui prévoira notamment la répartition des quantités à livrer entre les producteurs et les modalités de gestion des écarts. La possibilité de rendre obligatoire la conclusion d'un contrat par extension d'un accord interprofessionnel ou par un décret en Conseil d'Etat, ou, à Saint-Pierre-et-Miquelon, un arrêté interministériel, est maintenue sans changement, notamment pour couvrir le cas des secteurs soumis à de fortes fluctuations de prix. Les contrats de revente des produits agricoles par les acheteurs devront faire référence aux indicateurs prévus dans le contrat entre le producteur et l'acheteur pour la détermination du prix des produits agricoles. Ces dispositions ne sont pas applicables aux relations des coopératives agricoles avec leurs associés-coopérateurs, ni aux relations entre les organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs bénéficiant d'un transfert de propriété des produits qu'elles commercialisent et les producteurs membres, si leurs statuts, leur règlement intérieur ou des règles ou décisions prévues par ces statuts ou en découlant comportent des dispositions produisant des effets similaires.

6. Le Conseil d'Etat estime que les contrats de vente de betteraves et de canne à sucre aux entreprises sucrières doivent être expressément soustraits du champ d'application des nouvelles dispositions, le contenu de ces contrats étant entièrement régi par l'article 125 et l'annexe X du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

Ce règlement prévoit, par ailleurs, dans ses articles 148, concernant le secteur du lait, et 168, relatif aux secteurs agricoles autres que le lait et le sucre, que, lorsqu'un Etat membre a décidé de rendre obligatoire, pour les livraisons de certains produits agricoles sur son territoire, la conclusion d'un contrat écrit entre producteur et acheteur, ou l'offre écrite par l'acheteur d'un tel contrat, celui-ci doit comprendre, en particulier, un certain nombre de clauses énumérées au point c) du paragraphe 2 de l'article 148 et du paragraphe 4 de l'article 168 et que ces règles sont applicables aux contrats écrits dont un producteur ou une organisation de producteurs ou association d'organisations de producteurs peut exiger qu'ils soient conclus ou proposés par l'acheteur dans les conditions prévues au paragraphe 1 *bis* de ces articles, issu du règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017. Le paragraphe 4 de l'article 148 et le paragraphe 6 de l'article 168 précisent que les éléments du contrat, y compris ceux mentionnés au point c) des paragraphes 2 et 4 de ces articles, sont librement négociés par les parties, sous réserve de dérogations prévues par ces paragraphes 4 et 6.

7. Le Conseil d'Etat considère qu'il ressort de ces dispositions, éclairées par les considérants 127 et 138 du règlement du 17 décembre 2013, d'une part, que celui-ci n'a pas entendu régir de façon exhaustive les contrats de vente de produits agricoles, mais fixer des normes minimales qui s'imposent aux Etats membres dans la rédaction du droit national applicable aux contrats de vente de produits agricoles par le producteur à son premier acheteur et, d'autre part, que le droit national peut compléter la liste des éléments qui doivent figurer dans le contrat, ou préciser ces éléments, sous réserve que leur contenu soit laissé à la libre négociation des parties. Dans ce cadre, il ne voit pas d'obstacle à la précision apportée à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime, selon laquelle le contrat comporte des clauses relatives aux délai de préavis et indemnité éventuellement applicables dans les différents cas de résiliation du contrat, notamment dans l'hypothèse où la résiliation est motivée par une modification du mode de production. Par ailleurs, il estime que la règle selon laquelle les critères et modalités de détermination du prix figurant dans le contrat, à défaut ou en complément de prix fixe, doivent prendre en compte notamment un ou plusieurs indicateurs relatifs aux coûts de production en agriculture ou à l'évolution de ces coûts et un ou plusieurs indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur les marchés sur lesquels opère l'acheteur, ne méconnaît pas le principe de libre négociation fixé par le règlement, dans la mesure où les opérateurs restent libres, tant du choix ou de la création des indicateurs, que de la façon de les prendre en compte. La rédaction est toutefois modifiée pour faire apparaître, d'une part, que les coûts de production à retenir sont les coûts pertinents au regard de la production agricole concernée et non pas des coûts moyens en agriculture et, d'autre part, que les prix des produits agricoles et alimentaires devant être pris en compte ne sont pas ceux correspondant à l'ensemble des marchés sur lesquels intervient l'acheteur, mais seulement les marchés pertinents.

Le Conseil d'Etat considère que le nouveau principe introduit au même article L. 631-24, selon lequel la conclusion d'un contrat écrit est précédée d'une proposition du producteur, n'est pas non plus contraire aux dispositions du règlement du 17 décembre 2013. Il estime cependant nécessaire de tenir compte du paragraphe 1 *bis* des articles 148 et 168 de ce règlement, qui permet au producteur, lorsque la conclusion de contrats écrits n'est pas obligatoire, de se borner à demander une offre écrite de contrat au premier acheteur.

Enfin, les dispositions prévoyant l'articulation entre, d'une part, l'accord-cadre passé par l'acheteur avec une organisation de producteurs ayant reçu mandat de ses membres pour négocier la commercialisation de produits dont la propriété ne lui est pas transférée, ainsi que le permet l'article 152 du règlement du 17 décembre 2013 et, d'autre part, les contrats individuels qu'il passe avec les producteurs membres traitent une question qui n'est pas abordée par ce règlement. Il en est de même des dispositions prévoyant que la délégation par le producteur de la facturation à un tiers ou à son acheteur doit faire l'objet d'un contrat séparé, que le contrat passé par un acheteur pour la revente de produits agricoles doit faire référence aux indicateurs pris en compte pour déterminer le prix d'achat de ces produits au producteur, ou que l'acheteur doit fournir au producteur ou à l'organisation de producteurs certaines informations. Le Conseil d'Etat ne formule pas d'objection à ces dispositions, qui ne portent atteinte, ni au bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés, ni à celui du marché intérieur.

8. Le Conseil d'Etat considère que ces dispositions ne méconnaissent non plus aucune norme de nature constitutionnelle, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache à un meilleur équilibre des relations contractuelles entre les producteurs agricoles et leurs acheteurs, sous réserve de la modification des dispositions relatives à leur application aux contrats en cours.

Le projet du Gouvernement prévoit en effet que les accords-cadres conclus avant l'entrée en vigueur de la loi, fixée au premier jour du troisième mois suivant sa publication, doivent être mis en conformité au plus tard le 1^{er} septembre 2018 et les contrats en cours, sur proposition des producteurs, au plus tard le 1^{er} octobre 2018, dates permettant une renégociation entre producteurs et acheteurs avant les négociations menées par ces derniers avec les distributeurs. Sous réserve d'une modification de rédaction destinée à tenir compte de l'hypothèse où la loi ne serait pas entrée en vigueur à ces dates, ce délai de mise en conformité paraît acceptable dans les secteurs où les contrats écrits ont été rendus obligatoires et le sont toujours à ces dates, car les modifications à apporter à ces contrats sont limitées et une réflexion a eu lieu sur les indicateurs à prendre en compte pour fixer les critères et modalités de détermination du prix depuis l'intervention de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016. Il n'en est pas de même dans les autres secteurs, pour lesquels le contenu des contrats écrits passés entre les producteurs et leur premier acheteur n'est pas réglementé jusqu'à présent. Afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée à ces conventions légalement conclues avant l'entrée en vigueur de la loi, il convient que la date limite de mise en conformité soit fixée pour ces contrats à une date postérieure d'un an à la date de publication de la loi, s'ils n'ont pas été renouvelés dans ce délai. Ce report permettra également aux producteurs et aux organisations de producteurs de se saisir effectivement des nouvelles responsabilités que leur confère la loi.

Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de préciser dans l'étude d'impact, déjà très complète dans le domaine économique, l'articulation de ces articles du projet de loi avec les autres dispositions en vigueur du droit national et du droit de l'Union européenne, ainsi que les choix opérés pour leur entrée en vigueur.

9. D'autres articles visent à faciliter l'application effective de ces dispositions, en définissant les cas dans lesquels les opérateurs qui ne les auront pas respectées pourront faire l'objet d'une sanction administrative, en ajoutant les agents de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) à la liste des agents publics habilités à contrôler l'application de ces dispositions, ainsi qu'en accroissant les pouvoirs du médiateur des relations commerciales et en réduisant à un mois la durée d'une mission de médiation.

Dès lors que ne sont pas en cause les règles de la procédure pénale, le Conseil d'Etat considère qu'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer la liste des agents habilités à constater les manquements aux dispositions relatives à la contractualisation, la désignation de ces agents ne constituant pas une garantie pour l'exercice de la liberté contractuelle des opérateurs et ne mettant en cause aucun des principes fondamentaux et aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi. Dès lors, il propose d'abroger cette liste, plutôt que de la compléter. Afin de ne pas retarder la possibilité d'intervention des agents de FranceAgriMer, il appartiendra au Gouvernement de saisir le Conseil d'Etat d'un projet de décret reprenant les dispositions abrogées par la loi, complétée par la désignation de ces agents, dans des délais permettant qu'il soit publié en même temps que la loi.

Le Conseil d'Etat s'attache, par ailleurs, dans la rédaction qu'il propose, à définir précisément les manquements susceptibles d'être sanctionnés. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation constitutionnelle, il prévoit un délai de prescription. Enfin, dans un souci de proportionnalité et d'efficacité du dispositif, il instaure la possibilité pour les agents chargés du contrôle de laisser un délai raisonnable à l'opérateur pour se mettre en conformité avec la réglementation avant de transmettre le procès-verbal à l'autorité administrative dotée du pouvoir de sanction.

10. Le projet de loi précise que les organisations interprofessionnelles agricoles peuvent définir des indicateurs de coûts de production et de marché susceptibles d'être pris en compte pour la détermination des prix d'achat des produits agricoles et de formuler des recommandations sur la manière de les prendre en compte. Ces dispositions permettent de clarifier la portée des compétences qui sont les leurs aux termes de l'article 157 du règlement du 17 décembre 2013, dans le contexte de la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives aux contrats de vente des produits agricoles. Le Conseil d'Etat estime par contre que ce règlement ne permet pas au législateur de leur imposer de prendre de telles mesures.

11. Le Conseil d'Etat accueille favorablement les modifications apportées à l'article L. 441-8 du code de commerce afin de rééquilibrer les relations commerciales et contractuelles entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs dans le secteur agro-alimentaire. La définition des contrats portant sur la vente des produits agricoles et alimentaires et devant comporter obligatoirement une clause de renégociation du prix est précisée, en y incluant la mention des fluctuations du prix non seulement des produits agricoles et alimentaires entrant dans la fabrication de ces produits, mais encore des coûts de l'énergie. Le déclenchement de cette clause de renégociation est facilité, la période de renégociation est ramenée de deux à un mois et la procédure de médiation obligatoire préalable à toute éventuelle action en justice est instituée devant le médiateur des relations commerciales agricoles, sans pouvoir excéder un mois.

12. Le titre I^{er} habilite par ailleurs le Gouvernement à modifier par ordonnance des dispositions du livre V du code rural et de la pêche maritime, afin notamment, d'une part, de définir les conditions de départ des associés coopérateurs, d'améliorer leur information et de renforcer la transparence dans la redistribution des gains des coopératives à leurs associés coopérateurs, et de prévoir des modalités de contrôle et des sanctions permettant d'assurer l'application effective de ces dispositions et, d'autre part, de recentrer les missions du Haut Conseil de la coopération agricole sur la mise en oeuvre du droit coopératif et le contrôle de son respect, d'adapter les règles relatives à sa gouvernance et à sa composition, et de modifier les conditions de nomination et d'intervention du médiateur de la coopération agricole afin d'assurer son indépendance et sa bonne coordination avec le médiateur des relations contractuelles agricoles.

Le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacle à ces habilitations, qu'il s'attache à préciser.

13. Le Gouvernement est également habilité par la loi à modifier par voie d'ordonnances le code de commerce pour prendre deux séries de mesures : une première habilitation à prendre des mesures pour une durée de deux ans porte, d'une part, sur le relèvement dans la limite de 10 % du seuil de revente à perte défini par l'article L. 442-2 de ce code afin de renforcer l'équilibre général de la négociation entre les entreprises de taille petite ou moyenne des denrées alimentaires revendues en l'état au consommateur, et, d'autre part, sur l'encadrement en valeur et en volume des ventes promotionnelles pratiquées sur ces denrées alimentaires. Le Conseil d'Etat estime qu'il ne s'agit pas d'une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution car cette expérimentation s'applique à tous les acteurs concernés et ne met pas en cause le principe d'égalité.

Une seconde habilitation porte sur l'ensemble des dispositions du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et autres pratiques prohibées de manière à y apporter les modifications et clarifications nécessaires en prenant en compte les nombreuses réformes intervenues et l'apport de la jurisprudence commerciale qui s'est développée en la matière. Il s'agit notamment d'assurer la coordination de ce code avec les dispositions d'autres codes, de clarifier les règles de facturation, de préciser et simplifier les dispositions relatives aux conditions générales de vente et, concernant les produits agricoles et alimentaires, le régime des relations commerciales entre les fournisseurs et les distributeurs, enfin d'élargir le champ d'application de l'action en responsabilité prévu à l'article L. 442-9.

Selon le Conseil d'Etat, ces habilitations ne soulèvent pas de difficulté.

Sur le titre relatif à des mesures en faveur d'une alimentation saine, durable et de qualité

Le titre II du projet de loi regroupe plusieurs dispositions de nature à concourir à l'objectif exprimé par son intitulé, dont plusieurs dispositions habilitant le Gouvernement à intervenir par voie d'ordonnances dans le délai de six ou douze mois.

14. Un premier article tend à imposer, dans la composition des repas servis dans les restaurants collectifs des personnes publiques, qu'ils soient gérés directement ou en concession, un pourcentage minimum de produits de qualité (provenant de l'agriculture biologique ou bénéficiant d'un autre signe de qualité ou mention valorisante, ou dotés de caractéristiques équivalentes) ou achetés en prenant en compte l'impact de cet achat sur l'environnement. Ce pourcentage minimum, qui devra être respecté à compter du 1^{er} janvier 2022, sera fixé par décret en Conseil d'Etat et la mesure sera mise en œuvre de façon progressive. Selon l'étude d'impact, l'objectif est de parvenir à terme à un taux de 50 % de produits répondant à ces conditions, avec un sous-objectif de part minimale de produits issus de l'agriculture biologique de l'ordre de 20 %.

Le Conseil d'Etat ne peut donner un avis favorable à ces dispositions. S'il partage les objectifs poursuivis par cette mesure, il estime que la disposition législative qui lui est soumise, très contraignante et d'une grande complexité, est contraire à l'impératif de simplification des normes. Il estime qu'il serait plus approprié de recourir à d'autres méthodes relevant du droit souple et reposant sur la confiance plus que sur la contrainte pour atteindre les objectifs légitimes que le gouvernement s'assigne. Au surplus, il relève que ces nouvelles dispositions ne sont pas

cohérentes avec les règles de qualité nutritionnelle des repas prévues par l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime et que leur articulation n'est pas précisée.

15. Le projet de loi transfère dans le code de l'action sociale et des familles les dispositions relatives à l'aide alimentaire figurant actuellement dans le code rural et de la pêche maritime, sous réserve de modifications de portée mineure et de la précision que la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, dans le cadre de l'aide alimentaire, est assortie de la proposition d'un accompagnement.

Ces dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

16. Plusieurs dispositions du projet de loi visent à faciliter la répression des actes de maltraitance sur les animaux, en particulier ceux destinés à l'alimentation humaine.

Les actes de maltraitance envers les animaux sont réprimés d'une façon générale par le code pénal, dont l'article 521-1 sanctionne les sévices graves ou de nature sexuelle et les actes de cruauté commis sur les animaux domestiques, apprivoisés ou tenus en captivité par une peine d'emprisonnement de 2 ans et une peine d'amende de 30 000 euros. Les atteintes à la vie de ces animaux et les mauvais traitements volontaires sont sanctionnés d'amendes contraventionnelles par les articles R. 654-1 et R. 655-1 du même code. Par ailleurs, l'article L. 215-11 du code rural et de la pêche maritime sanctionne de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait pour toute personne exploitant un établissement de vente, de toilettage, de transit, de garde, d'éducation, de dressage ou de présentation au public d'animaux de compagnie, une fourrière, un refuge ou un élevage d'exercer ou de laisser exercer sans nécessité des mauvais traitements envers les animaux placés sous sa garde. En outre, la partie réglementaire de ce code prévoit de nombreuses contraventions de 3^e, 4^e et 5^e classes pour sanctionner les gardiens, éleveurs ou détenteurs d'animaux domestiques, apprivoisés ou captifs, qui priveraient ces animaux de soins, de nourriture, d'abreuvement, qui les placeraient dans un habitat ou une installation leur causant des souffrances, les transporterait dans des conditions non conformes à la législation en vigueur, ou les abattraient dans des conditions non conformes à la réglementation.

Le projet de loi étend la liste des professionnels passibles des sanctions délictuelles prévues par l'article L. 215-11 du code rural et de la pêche maritime aux personnes exploitant un établissement d'abattage ou de transport d'animaux vivants, et augmente le niveau de sanctions encourues à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. En outre, il modifie l'article 2-13 du code de procédure pénale afin de permettre aux associations de protection des animaux de se porter partie civile en ce qui concerne les infractions réprimant les mauvais traitements envers les animaux prévues par le code rural et de la pêche maritime.

Le Conseil d'Etat ne propose aucune modification au projet du Gouvernement sur ces points, mais recommande à ce dernier de veiller à apporter à la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime, les modifications nécessaires pour la mettre en cohérence avec les nouvelles dispositions.

17. Un article rédigé sur le modèle de l'article L. 5141-14-2 du code de la santé publique, qui prévoit les mêmes mesures s'agissant de la commercialisation des médicaments antibiotiques vétérinaires, interdit les remises, rabais, ristournes, la différenciation des conditions générales et particulières de vente ou la remise d'unités gratuites et toutes pratiques équivalentes à l'occasion de la vente de produits phytopharmaceutiques autres que des produits de biocontrôle, substances de base ou autres produits à faible risque. Il s'agit d'éviter tout ce qui peut inciter les différents maillons de la chaîne de commercialisation des produits phytopharmaceutiques les plus

dangereux à acheter et donc risquer d'utiliser ou d'inciter à utiliser plus de produits qu'il n'est véritablement nécessaire.

Le Conseil d'Etat constate que cette mesure est justifiée par l'objectif de réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans le souci de protéger la santé humaine et animale et que le plan « Ecophyto 2 », qui s'inscrit dans le cadre des orientations définies par la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, fixe un objectif de réduction de 25 % à l'horizon 2020 et 50 % à l'horizon 2025. Il considère que la mesure en cause est pertinente, adaptée et proportionnée et estime de ce fait qu'elle ne pose pas de problème de nature constitutionnelle ou conventionnelle.

Il regrette cependant que l'étude d'impact ne présente pas à ce stade de justifications suffisamment détaillées de la nécessité de cette mesure à tous les stades de la commercialisation de ces produits, ni d'indication sur ses possibles effets sur le commerce intracommunautaire.

Il considère en outre que les conditions dans lesquelles ces dispositions entrent en vigueur doivent être précisées, pour éviter toute incertitude compte tenu des nombreux contrats qui peuvent avoir été conclus entre les opérateurs.

18. Le projet de loi comporte des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de six mois à compter de sa publication, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de rendre l'exercice des activités de commercialisation et application de produits phytopharmaceutiques incompatible avec celle de conseiller pour l'utilisation de ces produits et d'imposer une séparation capitalistique des structures exerçant ces activités. Si les distributeurs de produits phytopharmaceutiques continueront à donner à leurs clients toutes informations sur l'utilisation, les risques et la sécurité d'emploi des produits vendus, le conseil individualisé qui doit être délivré annuellement à chaque utilisateur professionnel ne pourra l'être que par une personne exerçant uniquement l'activité de conseiller. Il est également prévu qu'une ordonnance prise dans le même délai pourra réformer le régime d'expérimentation des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques, en fixant des objectifs à atteindre à une date antérieure à 2021, en le transformant en régime permanent à périodes successives, avec les adaptations nécessaires à son bon fonctionnement, et en prévoyant son application outre-mer. Enfin, une autre ordonnance donnera aux agents chargés de contrôler le respect des dispositions du livre II du code rural et de la pêche maritime les mêmes pouvoirs d'enquête que ceux dont disposent les agents chargés de contrôler le respect des dispositions du code de la consommation, et donnera à ces deux catégories d'agents le pouvoir d'auditionner toute personne dont les déclarations sont utiles à leur enquête, dont disposent les agents chargés de contrôler le respect des dispositions du code de l'environnement.

Le Conseil d'Etat considère que la première habilitation est cohérente avec les dispositions de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, qui prévoit que les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures.

S'agissant de la deuxième habilitation, les articles L. 254-10 et suivants du code rural et de la pêche maritime, dans leur rédaction actuelle, prévoient pour six ans un dispositif expérimental de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP), inspiré des certificats d'économie d'énergie. Le Conseil d'Etat prend acte des explications apportées par le Gouvernement, selon lesquelles il est nécessaire, pour assurer le succès du dispositif, de fixer des objectifs à une date antérieure à la fin de l'expérimentation en cours et de remplacer l'unique période de six ans par un mécanisme comprenant des périodes successives, afin d'assurer un engagement des opérateurs sur des actions pluriannuelles. Il précise la rédaction de l'habilitation afin de permettre ces différents aménagements.

Sous ces réserves, le Conseil d'Etat n'émet aucune objection à l'ensemble de ces dispositions d'habilitation.

19. Le projet de loi habilite également le Gouvernement à prendre, dans un délai de douze mois, une ordonnance pour étendre à l'ensemble des opérateurs de la restauration collective l'obligation de mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire, obligation qui ne pèse actuellement que sur les personnes publiques en vertu de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, pour imposer la réalisation d'un diagnostic préalable à une telle démarche, pour prévoir les conditions dans lesquelles certains opérateurs du secteur agroalimentaire ou de la restauration collective peuvent être soumis aux mêmes obligations que les distributeurs en ce qui concerne le don de denrées alimentaires invendues à des associations habilitées à distribuer l'aide alimentaire, et imposer à certains opérateurs de rendre publics leurs engagements en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Le Conseil d'Etat constate que le délai d'habilitation est justifié par la nécessité d'une concertation préalable avec les opérateurs concernés, qui n'a pas encore commencé.

20. Afin de permettre de maintenir ou rétablir la qualité de la rédaction des parties de codes modifiées par les ordonnances prévues par la loi, le Conseil d'Etat propose d'habiliter également le Gouvernement à leur apporter par voie d'ordonnance les modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 25 janvier 2018.