



DECEMBRE 2001

FORCES ET FAILLES DU CADRE REGLEMENTAIRE EUROPEEN

Animé par Pierre-Benoît Joly

Edité par la Mission Agrobiosciences, avec le soutien du Sicoval, communauté d'agglomération du sud-est toulousain. La mission Agrobiosciences est financée dans le cadre du contrat de plan Etat-Région par le Conseil Régional Midi-Pyrénées et le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

Renseignements: 05 62 88 14 50 (Mission Agrobiosciences)

Retrouvez nos autres publications sur notre site : <http://www.agrobiosciences.org>

Mercredi 5 décembre 2001

« FORCES ET FAILLES DU CADRE REGLEMENTAIRE EUROPEEN »

Animé par Pierre-Benoît Joly

Animateur : Pierre-Benoît JOLY, directeur de recherche à l'Unité d'Economie et Sociologie Rurales, INRA Grenoble.

Grand témoin : Jean-Pierre DOUSSIN, professeur associé à la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes.

Intervenants :

Jean BOYAZOGLU, président du Comité scientifique AOP, IGP et Attestations spécifiques de l'Union Européenne. Vice-président exécutif de la Fédération Européenne.

Jean-Christophe GRALL, Cabinet Meffre et Grall, avocat à la cour, spécialiste de la traçabilité. *N'ayant pu assister à cet atelier à cause de la grève des transports aériens, M. GRALL a transmis une note de réflexion sur le thème en question, qui figure à la fin de ce document.*

Jean-Claude SABIN, président de l'Institut Régional de la Qualité Alimentaire (Irqualim).

Sergio VENTURA, ancien directeur à la Commission des Communautés Européennes ; professeur de « Droit de l'Alimentation » aux Facultés de Droit et de Sciences Agronomiques de l'Université de Piacenza (Italie).

Jean-Pierre ZALTA, généticien, ancien Président du Comité d'éthique du génie génétique du CNRS.

Olivier DELAHAYE, Professeur associé à l'Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Toulouse (ENSAT).

Un contexte paradoxal

Pierre-Benoît JOLY : Nous allons commencer par un tour de table pour que chacun des participants à la table ronde puisse exprimer ses positions et les points qui lui tiennent à cœur. Je ne vais pas introduire le fond du sujet, j'en laisse le soin à Jean-Pierre DOUSSIN qui est notre grand témoin.. Ce dernier est spécialisé sur les questions de droit alimentaire. Il a eu une carrière bien remplie à la Direction Générale de la Concurrence, Consommation et Répression des Fraudes (DGCCRF), et connaît parfaitement les négociations internationales sur le droit alimentaire. Il va devoir camper le décor.

Je demanderai ensuite à MM. Sergio VENTURA et Jean BOYAZOGLU de prendre le relais, pour leur connaissances sur le fonctionnement de la Commission européenne, le premier sur la politique de sécurité sanitaire des aliments, le second sur les signes officiels d'origine et de qualité. Les trois intervenants suivants, M. DELAHAYE, M. SABIN et M. ZALTA pourront témoigner de leur expérience professionnelle –la gestion de la production et de la qualité des produits, l'agriculture et les professions agricoles, ainsi que la biologie moléculaire.

Encore une fois, je rappelle que cette discussion doit pouvoir intéresser les personnes non spécialisées, qu'il n'y a pas de contrôle social sur le débat, que la parole est très libre. Je souhaiterais donc que nous évitions les discours un peu convenus sur ces questions compliquées, dont l'actualité est brûlante. On le sait, depuis 1996 et la crise de la vache folle, il y a dans les différents Etats membres de l'Union européenne et au niveau de la Commission une réforme de l'évaluation scientifique. Nous sommes aujourd'hui dans une période de transformation extrêmement importante, dont l'un des enjeux est la constitution de la Haute Autorité alimentaire européenne¹, qui pose de nombreuses questions quant à la définition des différentes fonctions qui relèvent d'une politique de sécurité sanitaire des aliments, ainsi que sur la façon dont s'organisera cette architecture d'ensemble au niveau européen pour gérer les relations entre les Etats membres et les entre différentes instances européennes.

Un sujet certes un peu austère, mais dont les modalités auront des conséquences extrêmement importantes pour les consommateurs et les producteurs : pourra-t-on encore manger des fromages au lait cru, dans quelles conditions ? Quelles seront les normes de Listeria ? Comment fonctionneront les systèmes d'alerte dans les différents pays ?

Jean-Pierre DOUSSIN : Vous m'avez demandé de brosser la problématique, la toile de fond mondiale de la question, car après tout, l'Europe n'a pas grand chose de spécifique dans ce domaine là : il y a des manières différentes de gérer les choses mais les problèmes sont à peu près les mêmes un peu partout dans le monde.

Quel est le contexte ? Le fait sanitaire devient un fait majeur, surtout en Europe, vraisemblablement à cause de l'ESB et de la transmission de la maladie à l'homme. Comme le sujet est très sensible, les réponses aux questions posées par la sécurité sanitaire ne sont pas nécessairement rationnelles. La passion l'emporte souvent sur la raison. Pourtant, un consensus international très net s'est opéré, tant au plan européen qu'au plan mondial, sur l'obligation de gérer les risques de manière rationnelle, d'autant que les ressources privées des entreprises mais aussi les ressources publiques sont nécessairement limitées. D'ailleurs, dans le même temps, ces questions de sécurité sanitaire se placent sur la toile de fond de la libéralisation mondiale des échanges qu'il faut donc entraver le moins possible. Une des actions essentielles de la Communauté européenne a été justement d'instaurer la libre-

¹ lire le texte de J.-C Grall, joint ci-après, page 16

circulation des hommes et des biens à l'intérieur de la Communauté. On constate à peu près la même chose avec l'OMC au plan mondial, avec les mêmes mots et les mêmes moyens. Voilà donc le contexte général, assez paradoxal, avec à la fois un désir fort de rationnel et une foule de réponses qui font appel en grande partie à l'irrationnel et à l'émotion.

Quelles sont les conséquences pour ceux qui s'occupent de ces questions ? Il y a du positif et du négatif. En positif, l'effort considérable de rationalisation des actions publiques. Par exemple, le fait que les réglementations doivent être justifiées par un souci de gestion des risques, d'où la nécessité de les évaluer avec la classique division des tâches, telle qu'elle existe aujourd'hui, à savoir l'évaluation scientifique des risques d'un côté, et la gestion politique des risques de l'autre.

Autre point intéressant : l'idée selon laquelle toutes les mesures d'application des réglementations doivent être soumises à un audit périodique de telle sorte qu'on ne garde que celles qui sont utiles et efficaces. Enfin, toujours du côté positif, tout cela doit s'élaborer dans la plus grande transparence possible, d'autant que le public est relativement inquiet. Il faut donc une interactivité de tous les acteurs dans le processus de formulation des actions en matière de gestion et d'évaluation des risques.

Mais en négatif, notons la montée en puissance d'actions spectaculaires, notamment en France, des prises de position au plus haut de notre exécutif, à commencer par le Président de la République : il n'a pas attendu la décision de ceux qui évaluent les risques pour prendre des décisions politiques.

Par ailleurs, sécuriser, rassurer les consommateurs, est devenue la notion clé. Nous sommes donc passés d'une notion de risque qui serait d'approche objective, à une notion d'inquiétude, et de la notion de gestion d'un risque réel à la notion de risque ressenti, ce qui va sans doute poser des problèmes.

Des variables fortes entre pays

De ce fait, les choix politiques sont parfois convergents, mais avec des variables fortes. Des choix convergents, on peut en trouver quelques-uns, notamment dans les choix réglementaires : l'abandon progressif des obligations de moyens au profit des obligations de résultats est une constante dans le monde entier et l'Europe n'échappe pas à cette règle. De même, sur les choix juridiques fondamentaux, il est largement admis que la responsabilité de la sécurité incombe aux acteurs professionnels et non pas aux autorités publiques, dont le rôle est d'évaluer la manière dont les acteurs économiques s'acquittent de cette obligation fondamentale. Dans le projet de règlement sur les bases du droit alimentaire européen, cette idée est fortement appuyée. Autres choix convergents : les choix organisationnels. Notamment la séparation fonctionnelle des champs d'action respectifs de ceux qui évaluent et de ceux qui gèrent les risques.

Concernant les variables, il y en a une qui est incontestablement très à la mode actuellement, c'est la place des facteurs autres que strictement scientifiques dans la gestion des risques, tels que l'environnement, le bien-être des animaux, les équilibres sociaux, le choix des consommateurs citoyens. Un exemple sur les OGM : le consommateur ne veut pas en consommer, même si du point de vue de la santé, les risques sont encore à démontrer.

De même, sur l'aspect organisationnel, si le rôle essentiel de l'Agence alimentaire européenne est d'évaluer les risques et non pas de les gérer, tout comme le CFSAN (Center for Food Safety and Applied Nutrition) aux Etats-Unis, ça n'est pas le cas partout. D'autres agences sont créées pour, au contraire, élaborer des réglementations et les appliquer. L'archétype, c'est la nouvelle agence du Royaume-Uni, qui est chargée de la gestion des risques et qui laisse

complètement de côté l'évaluation, qu'elle laisse à des corps scientifiques autonomes. L'agence canadienne pour l'inspection des aliments bâtie à peu près sur le même modèle.

Quant à l'indépendance de ces structures, si la tendance est de la mettre très fortement en avant, elle est parfois un peu moins nette : la Food and Drug Administration (FDA) aux Etats-Unis dépend quand même fortement du ministère de la Santé.

Autre variable forte selon les pays : les choix ministériels. On l'a constaté au sein même de la Communauté européenne. La Direction Industries, devenue Direction Entreprises, a perdu une grande partie de ses pouvoirs concernant l'application de la réglementation et la surveillance des contrôles – et c'est la même chose du côté de l'agriculture – au profit de la DG Sanco (Santé du consommateur), qui est sans doute un choix organisationnel directement lié à la manière dont avait été gérée la crise de l'ESB. Or, en France, on constate que le ministère privilégié est le ministère de l'Agriculture : c'est lui qui communique en matière de sécurité sanitaire.

Hésitations

Pour terminer, à la lumière des idées générales qui viennent d'être exposées, je crois qu'il faut garder présent à l'esprit cette toile de fond, faite de "forces et de faiblesses", dans les choix réglementaires, la place des facteurs scientifiques ou celle du principe de précaution en tant qu'outil de gestion des risques. Il faut aussi considérer que la sécurité sanitaire génère de nombreux obstacles réglementaires aux échanges : par exemple, toute la réglementation sur les OGM, mais aussi l'utilisation des facteurs hormonaux, l'interdiction de certains traitements, la mise sous surveillance de tous les traitements nouveaux tels que les hautes pressions, etc. Bref, il y a tout un processus de construction réglementaire qui applique très fortement le principe de précaution et qui est très fortement combattu par ceux qui nous reprochent de créer des obstacles aux importations.

Je crois qu'on s'est pas mal débrouillés précisément pour les fromages au lait cru, et il y a peut-être des enseignements à en tirer sur le mode de fonctionnement des institutions communautaires pour certes maîtriser les importations, mais sans trop les entraver, et pour éviter de faire obstacle à nos exportations de manière injustifiée. Avec la prise en compte des notions sous-jacentes de supranationalité et de subsidiarité, est-ce que c'est un facteur positif ou négatif ? Au premier rang de cet aspect, est-ce que le contrôle de l'application de la réglementation sur la sécurité des aliments, qui est le fait des Etats membres et des institutions communautaires qui les surveillent, constitue une force ou une faiblesse ? Il est en tout cas indubitable qu'il existe des distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté dues au contrôle.

Rappelons également, en arrière-plan, des hésitations quant aux bases juridiques du marché unique, notamment entre la volonté d'organiser le marché, à travers la PAC par exemple, et la libéralisation des échanges. De plus en plus, cette dernière l'emporte sur la première. Mais il faut peut-être voir quels les choix pourraient être faits dans ce domaine.

D'autres hésitations existent sur le choix des moyens. C'est-à-dire entre les Directives d'une part, qui laissent la liberté aux Etats du choix des moyens, et les Règlements d'autre part, qui sont immédiatement applicables dans tous les Etats membres. Dans le domaine qui nous intéresse, le choix s'opère incontestablement en faveur du règlement, qui est beaucoup plus contraignant pour les Etats.

Enfin, pour revenir aux rôles respectifs de la future Agence alimentaire européenne et de la Direction Sanco, voire des autres Directions Générales, il convient de s'interroger sur la future répartition des tâches. Y compris par rapport aux structures nationales de même type. Doit-on, en matière de contrôle, s'orienter vers une plus grande action directe des institutions

communautaires et donc vers une perte de souveraineté des Etats ? Voilà le type de questions qui me paraissent liées au panorama général.

« On ne peut pas avancer pas à pas »

Pierre-Benoît JOLY : Je passe la parole à Sergio VENTURA pour qu'il évoque les bases juridiques et réglementaires de la construction des problèmes sanitaires en Europe. Il me semblait qu'avant 1996, la Commission n'avait pas d'autorité en matière de protection du consommateur. Est-ce une fausse interprétation ? Est-ce que cela a changé et de quelle façon ?

Sergio VENTURA : D'abord un constat : actuellement, dans la Communauté Européenne, il y a environ 130 000 actes dogmatiques, c'est-à-dire législatifs ou réglementaires, qui ont trait à la sécurité alimentaire. Rien qu'en Italie, il y en a plus de 20 000 actuellement en vigueur. C'est donc un vrai labyrinthe, complexe et opaque, même pour des spécialistes.

Cela dit, depuis la fin des années 70, les Etats membres ont fait trois pas dans la bonne direction. Premier pas, l'Arrêt qui a permis la reconnaissance mutuelle, ce qui a facilité énormément les échanges et qui a pratiquement rendu obsolète toute une série de dispositions nationales. Deuxième pas, la Directive 83/189 dont on parle peu mais qui est très importante, parce qu'elle permet de geler les dispositions nationales à caractère technique qui ne sont pas notifiées préalablement à la Commission. Si les Etats membres ne le font pas, les juges nationaux ont le droit de ne pas appliquer les dispositions, ce qui s'est vérifié. Les tribunaux nationaux peuvent donc suspendre l'application des dispositions nationales qui entravent les échanges. Le troisième pas a été franchi avec l'article 95 du Traité d'Amsterdam. Depuis 1987, l'harmonisation des législations est ainsi beaucoup plus efficace que l'article 100, aujourd'hui article 94, qui était employé en même temps que l'article 43, aujourd'hui article 47 du Traité. Celui-ci permettait déjà, dans le cadre de la PAC, de protéger les intérêts des producteurs mais aussi ceux des consommateurs. C'était un article bien rédigé au départ et on avait bien précisé qu'on ne pouvait pas mettre en conflit les intérêts du producteur avec ceux du consommateur, ce qui a permis dans certains secteurs, je pense par exemple aux vins, d'harmoniser les législations par le biais d'une réglementation agricole. L'article 95, anciennement article 100.a, permet de faire la même chose, ce qui a permis d'avancer depuis la fin des années 1980 bien plus vite et bien plus en profondeur qu'on ne l'aurait fait avec l'article 100 qui exigeait l'unanimité.

Il ne faut pas oublier non plus le règlement dit "des fraises". Vous savez qu'il y a eu des histoires en France à une certaine époque à cause des fraises espagnoles qui gênaient le marché français. Le règlement 2679 a donc été adopté en 1998, relatif au fonctionnement du marché intérieur : il permet de prendre des mesures lorsqu'il existe des actions privées qui bloquent le fonctionnement du marché unique suite à des manifestations plus ou moins dangereuses pour l'ordre public. Malheureusement, ce règlement n'est pas toujours bien appliqué. D'ailleurs, le 27 septembre dernier, le Conseil et les Etats membres ont invité la Commission à dynamiser l'application de ce règlement par la voie d'un formulaire type, ainsi que par la sensibilisation des médias et un site Internet spécifique.

Tout cela révèle qu'on ne peut pas travailler pas à pas. Il faut une action globale et coordonnée. C'est pour cette raison qu'un Livre blanc de la Commission est sorti en juillet 2000, prévoyant une série de mesures dont deux ont déjà été présentées au Conseil et au Parlement : la proposition du 8 novembre qui prévoit les principes généraux de la législation alimentaire et, en juillet 2001, quatre propositions de règlements qui devraient rationaliser les nombreuses mesures concernant l'hygiène des aliments, notamment ceux d'origine animale.

Il faut reconnaître que malgré les difficultés, il y a un progrès considérable en matière d'échanges avec les pays tiers. En terme de pourcentages du PIB, les exportations des biens

et services au prix courant sont passées de 26,4 % à 37,3 %. Les exportations intra-communautaires de biens au prix du marché sont, elles, passées de 13,8 à 17,9%. Les exportations extra-communautaires de 7 à 11 %.

Les importations de biens et services au prix courant, toujours avec les pays tiers, ont cru de 26 à 36 %. Enfin, pour les importations intra-communautaires, nous sommes passés de 13 à 17 %. Ces chiffres ne sont pas exceptionnels mais ils montrent quand même qu'il y a eu augmentation des échanges malgré tous les obstacles.

Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de nouvelles infractions. En France, nous avons récemment vu que les mesures prises sur la viande bovine constituent une infraction à la libre-circulation. Pourquoi obliger à enlever la moelle épinière des ovins de plus de 6 mois alors qu'il y a une réglementation européenne qui le prévoit sur les ovins de plus de 12 mois ? Pourquoi obliger à couper la tête de ces mêmes ovins alors que ce n'est pas prévu ?

Un intervenant : Je croyais que les Etats membres pouvaient aller au-delà des limites indiquées par Bruxelles ?

« Il faut distinguer qualité et sécurité »

Sergio VENTURA : Lorsque ce n'est pas prévu par la réglementation, on ne peut pas, de sa propre initiative, décider d'être plus sévère.

Aujourd'hui, on confond qualité et sécurité - la sécurité n'est qu'un aspect de la qualité - et on confond gestion du risque et gestion de l'innovation. De plus, coexistent deux philosophies très différentes au plan international : la philosophie européenne où l'on recherche la sécurité absolue, avec pratiquement le blocage de tout progrès, et la philosophie des Etats-Unis et du Canada, qui ont une foi aveugle dans le progrès. Il faut examiner les enjeux économiques et sociaux ainsi que les risques pour la société et pour les milieux. Au regard de ces enjeux et des risques, il y a des politiques incohérentes non seulement dans la Communauté mais aussi dans les Etats membres. Ainsi, l'Italie a autorisé trois huiles de soja et interdit quatre maïs qui, en revanche, sont autorisés au Royaume-Uni et qui circulent librement dans d'autres Etats membres. Pour que le débat soit fructueux, il faut distinguer qualité et sécurité, il faut impliquer et responsabiliser tous les acteurs de la filière de production lorsqu'on parle de traçabilité, de la ferme jusqu'au consommateur.

Pour conclure, je dirais que deux mythes ont aujourd'hui disparu. Celui du progrès constant de la science et de la technologie, auquel on ne croit plus, et celui qui portait sur la certitude que la science peut prévoir les conséquences des innovations dont elle est à l'origine.

Pierre-Benoît JOLY : Nous avons clairement identifié qu'il ne faut pas confondre la politique de gestion de la qualité et la politique de gestion des risques . C'est précisément sur ce point que j'invite M. BOYAZOGLU à s'exprimer.

Jean BOYAZOGLU : J'ai très peu de choses à rajouter aux propos de M. VENTURA. Je voudrais toutefois souligner, à propos de la Haute Autorité européenne, que ce n'est ni un problème de qualité, ni un problème de sécurité ou de traçabilité. C'est une question d'indépendance. Est-ce que Bruxelles et les Etats membres pourront assurer l'indépendance de cette Autorité ? Car à propos par exemple de la vache folle, je me demande pourquoi, si on savait certaines choses depuis 1920, les scientifiques l'ont découvert aussi tardivement ? Il faut chercher qui tire profit de la catastrophe.

Par ailleurs, je rappelle que nous sommes dans un contexte de défense. Est-ce que Bruxelles est capable de défendre ce qu'il prêche ? Je n'en suis pas tellement sûr. Les appellations d'origine du bassin méditerranéen représentent la seule possibilité qu'a l'Europe de réaliser

des exportations agricoles massives. Et la définition du produit d'origine est beaucoup plus vieille que toutes les marques commerciales réunies. Veut-on et peut-on vraiment la défendre ? Quand on a commencé à parler de ça en 1990, bon nombre d'entre nous étions beaucoup plus extrêmes que la législation. Et puis on s'est rendu compte que cette législation nous permettait d'expliquer ce que nous défendions à ceux qui n'avaient pas une culture d'appellation.

Je me permets simplement de dire que tout ça, c'est finalement du commerce, qu'on le veuille ou non. Commerce mal vu, bien vu, manipulé certainement. Regardez la récente déclaration faite dans le cadre des échanges de l'OMC, émanant de douze états, qui dit qu'il est illégal et immoral d'élargir le système d'appellations qui existe pour le vignoble aux autres produits agricoles...

Je conclurais en disant qu'il est plus facile, sur le plan législatif, de travailler avec des AOC, des AOP ou des IGP² que de travailler par ex. avec des produits biologiques. C'est beaucoup plus précis, plus logique, et plus légitime historiquement. Sans histoire, la législation est morte ou bien elle est adaptée pour des cas spécifiques, des marchés et des intérêts commerciaux particuliers.

Un intervenant : Pourquoi opposez-vous AOC et produits biologiques ?

Jean BOYAZOGLU : Je ne suis pas à l'aise avec les produits biologiques. Je le serai peut-être dans trois ou quatre ans, mais il y a beaucoup à faire encore sur la spécificité des réglementations. Pour ma part, je considère néanmoins que l'agriculture biologique a un énorme avenir en Europe. Je donnerai un seul exemple en Italie : un commissaire européen a été fortement poussé pour faire passer l'utilisation des OGM dans une réglementation viti-vinicole. J'ai vu un petit paragraphe et demandé à deux ministres s'ils avaient bien compris ce que cela voulait dire. Je leur ai dit : « Vous allez prendre note du coût, puis des recettes liées à vos exportations viti-vinicoles. Vous noterez cela chaque année, qualitativement, quantitativement et financièrement et vous informerez vos collègues que s'il y a un manque à gagner, une diminution des exportations après cette décision, vous leur enverrez une lettre en leur demandant que Bruxelles paie la différence ». Voilà pourquoi je considère qu'il faut bien contrôler ce que font les commerciaux.

Pierre-Benoît JOLY : On touche là aux rapports entre l'innovation et la tradition sous la forme des AOC. Cela pose de façon frontale la question de l'évolution de notre modèle de production et des modes de consommation.

« Il y a un doute quant à la transparence des choses »

Olivier DELAHAYE : Je vais prendre une position un peu différente. Puisqu'autour de la table nous avons des représentants de l'Europe, nous devrions peut-être nous pencher sur la distance démocratique qu'il peut y avoir entre les différentes instances européennes et les gens d'ici qui, tous les jours, se posent des questions et essaient de comprendre ce qu'il se passe. C'est en tout cas ce que je constate dans mon expérience professionnelle. J'ai en effet une double casquette, à la fois comme professeur à l'ENSAT, où j'ai la chance d'être en contact avec des étudiants qui posent un certain nombre de questions, mais aussi en tant que professionnel, ce qui m'amène à travailler avec des entreprises, souvent des PME de Midi-Pyrénées, qui ont de temps en temps quelques difficultés à comprendre ce qu'il se passe.

² L'AOP est un signe officiel de qualité européen : l'Appellation d'Origine Protégée.
L'IGP, également de niveau européen, signifie Indication Géographique Protégée.

Quand on traite de ce genre de sujet avec les étudiants, on commence par définir les termes. En ce qui nous concerne, il y a deux grands types de barrières non tarifaires : celles qui concernent les aspects liés à la sécurité de l'aliment, et celles qui ont trait aux considérations liées à la spécificité des produits, labels, AOC et autres. Si on traite la sécurité alimentaire sous l'angle de l'analyse des risques, les questions qui arrivent en premier lieu sont de cet ordre-là : si les experts ne sont pas d'accord sur l'évaluation, qu'est-ce qui se passe, quelle est la responsabilité des Etats membres ?

Dans le cadre de la séparation des pouvoirs, on a des difficultés à expliquer où se situe la frontière, et on ne voit pas bien comment se construit l'expertise car ce que nous retournent alors les étudiants, c'est ce genre de question : est-ce que finalement tout ça ce n'est pas du commerce ? Il y a donc un doute quant à la transparence des choses et à la réalité au plan de cette évaluation et de cette gestion. Tant qu'on n'aura pas résolu ce problème, la distance risque de s'accroître.

Par ailleurs, la nécessité d'aller toujours plus près du risque zéro, ça a un coût. Et notre culture européenne n'est pas prête à accepter l'approche coût/bénéfice qu'adoptent plus les Américains. Sachant que la catastrophe récente survenue à Toulouse ne va pas améliorer les choses...

Si on se replace dans un contexte international, quand on explique aujourd'hui qu'il y a des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires d'une part (Accord dit SPS, conclu à Marrakech, en 1994), des accords sur la propriété intellectuelle d'autre part et que tout cela est négocié dans un cadre global où l'on ne voit pas bien qui décide quoi, on finit par se dire que finalement, c'est le plus gros qui gagne à la table de négociation, celui qui a le plus de billes en poche.

« De réels progrès »

Pour ce qui concerne les signes officiels de qualité, il est assez facile dans la culture française d'expliquer l'intérêt et la force du cadre réglementaire européen. En revanche, des Belges diront que ce n'est pas une force, mais du protectionnisme. On repère cette différence à travers le nombre d'AOP ou d'IGP acceptées par l'Europe, qui sont issues très majoritairement des pays du Sud. Récemment, quelqu'un m'a dit : « Je ne comprends pas, la fêta figure au règlement des appellations protégées et pourtant, nos amis aveyronnais en fabriquent et en vendent. Comment est-ce possible ? » Ne connaissant pas le contexte juridique de toutes les appellations, il me semblait que c'était une dérogation attribuée pour un certain temps. J'ai téléphoné aux instances régionales pour savoir ce qu'il en était, je n'ai pas eu de réponse. Puis j'ai téléphoné au ministère qui m'a donné une réponse différente de celle que m'a donnée mon voisin. Là aussi, la distance démocratique fait que les choses ne sont pas forcément claires. Voilà une faiblesse du dispositif.

Au niveau de la sécurité alimentaire, la force du dispositif a été que la directive 93/43 et les arrêtés de transposition ont fait faire un réel progrès aux entreprises. En clair, aujourd'hui dans l'agroalimentaire, tout le monde est formé à l'hygiène, ce qui ne se faisait pas avant. Il y a eu une prise de conscience, avec des groupes de travail autour de ce dispositif.

En revanche, en termes de faiblesses, cela crée une barrière à l'entrée qui est de type économique, car analyser sérieusement les risques nécessite de faire des investissements, d'avoir des responsables qualité, des personnels formés... Cela conduit au gigantisme et à la disparition de petites structures qui ont pourtant leur place au sein du marché unique. Il faut donc s'interroger sur la portée de l'analyse des risques au plan économique et en termes d'efficacité. Une petite entreprise ne peut pas forcément conduire une analyse des risques

efficace et une grosse entreprise ayant un système de production complexe ne peut pas non plus forcément avoir un système efficace d'analyse de risques.

Enfin, pour revenir aux signes officiels de qualité, je crois qu'ils ont apporté un réel plus à certaines entreprises car aujourd'hui, pour avoir de la notoriété avec des marques, il faut des moyens financiers colossaux. Alors que la protection mise en place pour les signes officiels, dans le système français et européen, permet de conquérir une notoriété immédiate, de créer de la variété, d'éviter d'avoir un produit complètement standardisé. On peut considérer de plus que c'est un outil d'aménagement du territoire. Voilà pour les forces. Côté faiblesses, si on prend les choses dans leur globalité, ça peut être aussi destructeur d'activités. Je m'explique : le fait de protéger un produit qui est fabriqué à tel endroit, par exemple le jambon de Bayonne, est destructeur d'activités à un autre endroit.

Pour conclure, tant sur les signes officiels de qualité que sur les sécurité sanitaire, les réglementations européennes ont fait faire des réels progrès, même si elles sont imparfaites. En tant qu'acteurs économiques et en tant qu'acteurs citoyens, il ne faut pas que nous les acceptions telles quelles. Il faut aussi de temps en temps les combattre, les faire évoluer, mais sans pratiquer la politique de la chaise vide.

Pierre-Benoît JOLY : Je pense qu'il était important d'avoir vos réactions en tant que professionnel et j'ai bien aimé votre position de porte-parole à la fois des étudiants et des professionnels avec lesquels vous travaillez. Il faudra revenir sur cette question importante du lien entre la démocratie et les politiques de sécurité sanitaire, ainsi que sur la manière dont on peut penser des dispositifs qui organisent la démocratie, que ce soit de l'information, de la transparence ou de la participation directe. On voit bien à l'évidence que les dispositifs actuels ne sont pas visibles et ne suffisent pas en eux-mêmes à rétablir une confiance. On sait qu'il s'agit là de processus très longs et qu'entre les réformes et les effets, il y a des phénomènes d'inertie très forts qu'il faudra vaincre. Je passe la parole à présent à Jean-Claude SABIN.

« Je crains qu'on copie les Etats-Unis »

Jean-Claude SABIN : Les événements récents dans le domaine de la sécurité alimentaire ont mis en évidence beaucoup d'incohérences et de dysfonctionnements entre l'Union Européenne (UE) et les Etats membres. C'est peut-être effectivement une bonne occasion pour retrouver une cohérence. La vache folle a été l'élément déclencheur. Il faudra un jour faire l'autopsie de cette affaire. C'était depuis un moment une maladie à l'état latent et un pays, le Royaume-Uni, n'a pas fait son travail de contrôle administratif. Tout le monde a dû en supporter les conséquences. Et le public s'est aperçu qu'il courait des risques.

Nous sommes dans l'UE qu'on le veuille ou non et, dans cette affaire, les Etats membres comme l'UE se sont précipités, chacun de leur côté, pour prendre des dispositions. Du coup, on a vu l'UE attaquer les Etats membres qui faisaient différemment de ce qu'elle décidait. Je pense donc qu'il est grand temps que la Haute Autorité se mette en place et qu'elle crée un réseau dans les Etats membres. Car si on continue dans cette voie, on va nuire au marché unique. Il faut avoir une réglementation cohérente et moi j'attends de la Haute Autorité trois choses : l'excellence scientifique, la transparence et l'indépendance. Bien entendu, je crois également que la Haute Autorité doit faire son travail d'évaluation. La gestion du risque relève, elle, du rôle des politiques, donc de la Commission et des Etats membres.

D'autre part, n'oublions pas que l'UE a mandat pour négocier au plan international. On ne peut donc pas imaginer qu'un Etat membre fasse une réglementation qui mette toute l'UE en porte-à-faux par rapport aux accords déjà signés. Ceci étant, je crains qu'au niveau de l'UE, on copie un peu ce qui se passe aux Etats-Unis. En clair, je crains qu'il y ait un conflit entre la recherche d'une sécurité alimentaire maximum et d'autres notions plus culturelles comme le

goût, la recherche de la qualité. Or le nombre de problèmes sanitaires est beaucoup plus important aux Etats-Unis et certains Américains me disent qu'à force d'avoir stériliser les aliments, le système immunitaire de l'être humain est moins résistant. Attention à cette utopie du 'tout sanitaire'.

Dernier point, vous avez beaucoup parlé des AOP et des IGP et je vous en remercie. C'est une grande victoire pour la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal d'avoir amené nos collègues de l'UE à reconnaître ces indications de provenance. C'est notre culture et c'est dans ces secteurs que nous avons un très bon avantage comparatif. Cela dit, si le consommateur commence à connaître l'AOC ou le Label Rouge, il connaît beaucoup moins la certification de conformité³ l'AOP et l'IGP. Il y a donc un problème de communication et d'explication. Autre problème : la France, l'Espagne, le Portugal et l'Italie appliquent la réglementation différemment des autres pays. Nous, quand nous mettons l'AOP ou l'IGP sur un produit, il faut que ce produit ait déjà un signe officiel de qualité. Donc nous vendons à la fois l'image du terroir et la qualité. Dans un pays anglo-saxon, on vend l'image du terroir mais on ne garantit pas la qualité. Ce qui veut dire qu'il y a une distorsion de concurrence forte à l'égard de nos producteurs. Nous avons donc beaucoup de travail à faire les uns et les autres pour rendre cohérent ce système.

Où l'on revient aux risques...

Pierre-Benoît JOLY : Vous avez mentionné l'utopie de la santé parfaite. Peut-être le Professeur ZALTA peut-il réagir sur ce point en tant que scientifique. On sait combien la science est mise à l'épreuve dans ces nouveaux dispositifs et il est important de recueillir son avis.

Jean-Pierre ZALTA : J'aurais préféré intervenir sur l'éducation du goût et la qualité gustative des produits. Mais je vais essayer de discuter d'un grand nombre de problèmes qui ont été abordés en utilisant comme exemple les OGM, puisque c'est quelque chose que je connais. Je dois dire tout de suite que je ne suis pas un inconditionnel des OGM bien qu'ayant été Président de la Commission de génie génétique, et que je me considère comme un « innocent » par rapport à tout ce qui a été dit sur la réglementation bien que je connaisse celle des OGM.

Concernant la biologie appliquée aux aliments, nous vivons actuellement une véritable révolution dont on ne connaît que le début, en particulier en terme de maîtrise du vivant. L'innovation, c'est un point capital, est quelque chose qui se produit à une vitesse grand V. C'est une situation irréversible, avec les effets technologiques et les risques qui sont soit prévisibles soit imprévisibles. Dans ce contexte, les scientifiques fournissent aux producteurs les moyens - je simplifie beaucoup - et les consommateurs sont ceux qui reçoivent les produits. Or, il y a quelque chose qui n'a pas été évoqué par rapport à la législation, c'est la notion de contre-pouvoir, qui va modifier considérablement les équilibres.

Deuxième point, le problème capital est celui de la notion de danger et de risque. On a parlé du risque, on n'a pas parlé du danger. Il y a des risques réels connus, et puis des risques inconnus, et les OGM ont été un très bel exemple. Le principe de précaution, qui est mis en œuvre par la législation, ou par décisions des organismes politiques, fait partie de la gestion du risque. Le problème, c'est donc la maîtrise du risque qui n'élimine pas le risque... Il ne faut pas oublier que jusqu'à l'apparition des OGM alimentaires, on se félicitait de ce que les

³ La Certification de Conformité Produit est un des quatre Signes Officiels de qualité français, avec l'AOC, le Label Rouge et l'Agriculture Biologique.

scientifiques eux-mêmes avaient pris en main leur propre régulation. C'est en 1987 seulement que la Commission européenne a commencé à s'occuper de faire des directives.

Un intervenant : Il ne faut pas se tromper dans le discours : je pense que le citoyen ne refuse pas de prendre des risques, il refuse de le subir.

Jean-Pierre ZALTA : En réalité, en matière de nutrition, quoi que vous mangiez, vous prenez un risque, allergique ou autre. Les contre-pouvoirs au sujet des OGM se sont élevés, mais la notion d'innovation est permanente et conduira toujours à de nouveaux risques.

Un intervenant : Nous avons connue une évolution depuis la fin des années 70, avec quelques accidents majeurs du type Tchernobyl. L'inscription dans le droit international de notions du type principe de précaution et de développement durable marque un tournant : collectivement, nous n'avons plus une confiance absolue dans la capacité de la science à régler des problèmes. Précisément en Europe, la réglementation tient pour suspect tout nouveau produit qui doit faire l'objet d'un agrément préalable, ce qui est relativement inédit à l'échelle de nos sociétés dans lesquelles la nouveauté n'était pas forcément suspectée.

Jean-Pierre ZALTA : Il y a une évaluation du niveau de risque. Regardez le nombre de morts dus à la vache folle, comparez-le avec les médicaments qui ont été mis en cause chez Bayer, de façon objective - excusez-moi car ça va froisser beaucoup de gens – c'est-à-dire 50 morts sur des millions de gens traités par ces produits... Apparaît là une notion importante : la pharmacovigilance dont on connaît aucun équivalent dans le domaine des nouveaux produits de consommation.

Pierre-Benoît JOLY : Vous touchez un des domaines de ma spécialité, je vais me faire violence pour ne pas réagir sur ces questions de façon à passer la parole à la salle...

L'influence du Codex

Une personne dans le public : Je suis ingénieur agronome et doctorante en gestion. Je souhaiterais savoir quel est l'impact des négociations internationales sur l'évolution du cadre européen ?

Sergio VENTURA : Si vous prenez par exemple les additifs alimentaires, nous avons des listes de plusieurs catégories, toutes réglementées. D'un autre côté, le Codex Alimentarius⁴ s'applique à tous les pays du monde, exceptés deux ou trois. Par conséquent, les dispositions sont beaucoup plus souples, avec des dérogations possibles, ce qui n'est pas le cas dans l'UE. J'ai travaillé sur la première directive sur les colorants, j'étais à l'époque jeune fonctionnaire. Nous avons pris des mesures qui sont sans dérogation car nous n'étions à l'époque que six pays. Avec quinze pays, ce serait plus difficile. Et sur le plan mondial, le Codex est l'inspirateur de la réglementation communautaire.

⁴ Le Codex Alimentarius désigne l'ensemble des normes, directives et codes d'usage élaboré par la commission du Codex Alimentarius. Celle-ci a été créé en 1962, par accord entre la FAO et l'OMS, pour élaborer des normes internationales concernant l'innocuité et la loyauté des transactions portant sur des denrées alimentaires. Composée de 161 membres, elle se réunit tous les deux ans et ses travaux sont préparés par une trentaine de Comités.

Jean-Pierre ZALTA : Votre question est très importante. D'abord il faut savoir que les données inscrites dans le Codex sont élaborées par des systèmes d'aller-retour entre les personnes qui s'occupent du Codex et les différents pays. Je participe à une commission de l'AFSSA, au sein de laquelle nous avons examiné les propositions du Codex concernant les OGM en tant qu'aliments. Nous nous sommes réunis plusieurs fois. Et il se trouve que l'AFSSA elle-même a été saisie par les différentes instances, en particulier par le ministère de l'Agriculture, pour élaborer un document qui exige un certain nombre de choses concernant les plantes transgéniques. Cette élaboration a été réalisée en parallèle : au fur et à mesure de notre travail, nous transmettions nos réflexions au Codex. Cela signifie que, très probablement, les réflexions et les prises de position du Codex seront généralement adoptées par nous. C'est l'avantage. Car si l'AFSSA était seule à donner pour la France un certain nombre de règles, d'applications scientifiques, d'analyse des risques, nous serions isolés. Le Codex n'est pas une réglementation, mais il peut instaurer un minimum de garanties correctes, au-delà des différences culturelles. Les Américains n'ont pas peur des OGM car cela correspond à une forme de prise de risque pour laquelle ils font confiance à la FDA. En France, on ne fonctionne pas de la même façon.

Mieux préparer les dossiers

Une personne dans le public : Je suis Maître de conférence à la Faculté de droit de Toulouse et je suis spécialisée en droit communautaire. Ne pensez-vous pas que la Haute Autorité a un rôle très important à jouer au niveau du Codex Alimentarius ? Du moins en tant qu'informateur de la Commission, de façon à ce que cette dernière puisse défendre son approche au niveau international. Nous avons perdu la bataille concernant les hormones face aux Etats-Unis, car justement nous n'avons pas su nous défendre scientifiquement, au niveau du Codex Alimentarius. L'autorité alimentaire européenne ne pourrait-elle pas combler une lacune actuelle du système ?

Jean-Pierre DOUSSIN : Je vais vous faire part de mon expérience personnelle puisque j'étais le chef de la délégation française dans tous ces débats, en particulier sur les hormones. Vous avez raison, mais au Codex, on a perdu pour des questions de stratégie et non des questions scientifiques. Au sein même de l'Union, il y a eu des bagarres entre la Commission, le Conseil, etc. Du coup, on s'est réveillé un peu trop tard. Mais nous avons ensuite gagné sur une autre hormone.

Par ailleurs, il faudrait rectifier quelque chose sur le rôle de l'AFSSA et celui de l'agence alimentaire européenne future vis-à-vis d'instances comme le Codex. Le Codex n'est pas un organe scientifique. C'est un organe de négociation qui s'appuie sur des travaux scientifiques. Il est donc très intéressant qu'une délégation nationale, et à plus forte raison, le groupement des délégations communautaires, puisse avoir de bons dossiers, très bien préparés scientifiquement, pour faire passer nos idées. Ce n'est pas l'agence européenne ni l'AFSSA qui vont faire bouger le Codex. En revanche, des membres de l'AFSSA vont peut-être faire bouger des groupes d'experts scientifiques internationaux, comme le JECFA, par exemple, qui est le comité mixte FAO/OMS d'experts sur les additifs alimentaires, les contaminants et les résidus de médicaments vétérinaires, ou la GMPR qui est la réunion conjointe FAO/OMS d'experts en matière de résidus de pesticides. Je crois que là, des organes comme la Haute Autorité européenne ou l'AFSSA ont un rôle à jouer vis-à-vis des comités d'experts internationaux, ainsi qu'en tant qu'appui logistique des délégations politiques qui négocient au Codex.

Faire bouger le Codex...

Un intervenant : Une remarque à propos des agences comme l'AFSSA : on pourrait imaginer qu'elles sont strictement scientifiques. Elle émet certes en très grande partie des avis qui émanent de données scientifiques. Mais cette agence n'échappe pas au contexte culturel du moment, en particulier aux pressions sur les OGM ou sur la vache folle. Par exemple, je trouve anormale la façon dont est libellé le dernier avis sur le mouton, la tremblante et l'ESB. Que va faire notre ministre ? Il va saisir une instance européenne pour avoir son avis.

Un intervenant : Il ne faut pas oublier non plus que les Comités Codex ne sont pas seuls à décider.

Sergio VENTURA : Les Comités Codex font des recommandations qui deviennent des décisions après un aller-retour qui dure parfois plusieurs années. Il y a huit étapes possibles. Evidemment, ça prend du temps. Car le Codex concerne un nombre considérable de pays, par conséquent avec des dérogations, des clauses de sauvegarde etc. En revanche, l'OMC a, sur certains points, les mêmes compétences que le Codex, et peut prendre des décisions contraignantes pour les pays membres. Malgré le fait que la Communauté négocie, il y a toujours des Etats membres qui ne sont pas d'accord avec la position commune et qui la par des contacts bilatéraux avec des pays-tiers comme les Etats-Unis ou le Canada. Il faut donc reconnaître qu'il y a une stratégie à mettre en place, qui est parfois beaucoup plus importante que l'avis scientifique.

Un intervenant : L'avancée des connaissances fait qu'un avis à un moment donné peut ensuite changer. Il ne faut pas imaginer que les avis donnés par les différentes instances, qu'elles soient françaises, européennes ou mondiales sont irrévocables.

De la cacophonie au nécessaire débat

Pierre-Benoît JOLY : Il y a deux points que je voudrais relancer dans ce débat. Le premier concerne les formes de coordination qui peuvent exister entre les agences nationales et l'Autorité européenne. D'autant qu'il y a plusieurs modèles d'agences dans l'Union Européenne, comme l'a souligné M.DOUSSIN : il y a le modèle théorique de l'AFSSA, de la Food Safety Agency, qui distingue très nettement l'évaluation de la gestion et d'autres agences qui s'occupent de la gestion. Le modèle actuel de l'Autorité alimentaire européenne, ressemble plutôt à celui de la France. La question qui se pose porte sur les liens de complémentarité dans l'évaluation des risques entre des agences nationales et l'agence européenne. On a vu que ça fonctionnait, le cas du mouton a été cité : en février, les avis étaient très nettement divergents sur l'âge à partir duquel il faut retirer les « morceaux à risque pour la race ovine. Il y avait eu également conflit autour de la levée de l'embargo sur la viande anglaise. Certes, ces avis sont assez cacophoniques et introduisent une confusion dans le public. Mais on peut se dire aussi que c'est par la controverse entre les comités qu'on peut arriver à une meilleure instruction du dossier. Les échanges entre des comités qui n'ont pas forcément la même vision peuvent permettre de mieux comprendre ce dont il s'agit. Simplement, il faut avoir une procédure de règlement du conflit qui permette de ne pas entretenir une controverse éternelle.

On peut se dire aussi, et c'est une proposition faite par certains auteurs, qu'il pourrait y avoir un principe de division du travail : l'Autorité européenne fait une évaluation du risque théorique à partir des bases scientifiques et les agences nationales font une évaluation plus

liée à un contexte d'actions national, qui doit prendre en compte l'état des réseaux d'épidémiologie, les procédures et les mesures que l'on peut mettre en œuvre.

Jean-Pierre ZALTA : Le problème est de mener une véritable expertise pour donner un avis. Quand il y aura l'équivalent de l'AFSSA au niveau européen, il regroupera des scientifiques de différents pays. Quand on sait comment fonctionne un comité d'experts, si ces derniers sont honnêtes et vont jusqu'au fond des choses, on s'aperçoit que ce n'est pas toujours très simple. Personnellement, je soutiendrai encore très longtemps l'existence des comités scientifiques de l'AFSSA, car ils permettent d'avoir une position appuyée, et non pas seulement une position de retour.

Un intervenant : Je suis d'accord avec votre critique mais elle s'explique justement par le contexte politique : on veut donner confiance au consommateur. On n'a pas fait l'AFSSA pour exécuter une tâche rationnelle, mais d'abord pour sécuriser le consommateur. Pour ce faire, on est obligé de faire de la communication et c'est cette strate politique qui s'ajoute aux scientifiques qui trouble le jeu et qui empêche parfois l'AFSSA de bien faire son travail.

Sergio VENTURA : Malheureusement, si vous lisez le Livre Blanc et les propositions de la Commission, c'est la même approche pour la Haute Autorité.

Un intervenant : La sécurisation des consommateurs, ce n'est pas l'AFSSA qui doit la faire. L'AFSSA doit évaluer, c'est tout.

Un intervenant : Oui, il y a une confusion car on demande à l'agence future de faire l'évaluation du risque et la gestion de la communication, alors que ce n'est pas son métier.

Sergio VENTURA : Au départ, on a considéré que la Haute Autorité européenne devait prendre une route plutôt scientifique. Aujourd'hui, sous l'influence de grands conseillers provenant de la FDA, on commence à croire que cette Haute Autorité européenne sera le contre-poids ou l'équivalent de la FDA au niveau international et c'est là où on a fait erreur.

Un intervenant : Il me semblait avoir compris que la Haute Autorité européenne n'avait pas de budget pour fonctionner au-delà de trois ans, et qu'il était envisagé que son fonctionnement soit lié à son activité, en termes de coordination avec les autres agences?

Un intervenant : Evidemment, tout ceci évolue. Bien sûr au départ, on a prévu un budget, mais on ne sait pas encore comment fonctionnera l'autorité communautaire vis-à-vis des autorités nationales. Si la Haute Autorité devait suivre l'exemple de l'AFSSA, ce serait très bien.

Pierre-Benoît JOLY : Ce que vous remettez en cause, c'est la procédure qui fait que c'est le Directeur Général de l'agence qui est saisi dans toute décision réglementaire concernant la sécurité sanitaire des aliments et qui lui-même produit l'avis ?

Un intervenant : Il y a une commission avec un Président qui s'occupe de traiter une saisine et émet un avis. Si l'on prend toutes les conclusions strictement scientifiques, les commissions ont fait le travail. L'avis le plus ambigu que je connaisse, c'est celui sur le mouton. La gestion du risque doit commencer après l'émission de l'avis. D'autre part, l'évaluation de la validité de l'avis scientifique ne se fait pas.

Un intervenant : Ce qui n'est pas réglé, ce sont les liaisons entre les agences nationales et européennes. Il va bien falloir trouver un système de réseau pour que les choses fonctionnent. Il est quand même plus plaisant pour des élus politiques de tout déléguer à une agence.

Un intervenant : Quand j'entends Glavany, qui est un homme très intelligent, un bon ministre que je respecte, dire "mes scientifiques m'ont dit, donc je fais", je constate qu'il ne fait pas de la gestion de risque.

Jean-Pierre DOUSSIN : En tant que grand témoin, je voudrais rebondir sur cette question qui me paraît majeure : comment gérer les risques de la manière la plus efficace et la plus rationnelle possible sans faire confiance totalement à la science, car la science ne peut pas tout, mais sans abandonner non plus tout ce qu'elle apporte ? La séparation de l'évaluation du risque et la gestion du risque me paraît une idée forte. Si l'on essaie d'élever le débat au niveau mondial, on se rend compte que ce que l'on dit de l'OMC n'est pas exact : si vous reprenez les décisions de ce « tribunal » international, vous vous apercevez que l'on a tous les éléments pour nourrir le débat et faire passer nos idées. Prenez l'affaire de l'hormone : l'OMC dit qu'elle ne veut pas se prononcer sur le principe de précaution, mais en toute hypothèse, il y avait l'idée de précaution. L'application concrète de cet aspect, c'est la nouvelle proposition de directive communautaire sur les hormones utilisant un facteur de croissance. On s'est donc servi du langage international pour faire avancer nos propres idées mais, cette fois, de manière relativement rationnelle. Un autre exemple : les Japonais ont été condamnés sur un problème phytosanitaire concernant des fruits, parce qu'ils n'avaient pas mis en place les études nécessaires.

Olivier DELAHAYE : Je partage l'avis de monsieur mais il y a aussi à prendre en compte le fait que les réglementations, les normes ou les règles ont toujours été des constructions sociales. Elles ne peuvent pas être établies seulement à partir de l'avis scientifique et de la raison. Il y a également la passion. Peut-être la société ne peut pas aller aussi vite que ce qu'on lui demande. Il faut prendre le temps de cette construction sociale avec débat permanent.

Pierre-Benoît JOLY : C'est une excellente conclusion pour l'atelier. Je remercie l'ensemble des participants et des personnes qui ont suivi ce débat.

SECURITE ALIMENTAIRE ET DROIT COMMUNAUTAIRE

Présentation du cadre réglementaire européen

Communication de Monsieur Jean-Christophe Grall, Avocat à la Cour, SCP Meffre & Grall, établie avec la collaboration de Monsieur Nicolas Million

La création de normes communes en matière de sécurité alimentaire n'avait pas été envisagée par les promoteurs du Traité de Rome. Domaine réservé des Etats, la sécurité alimentaire est entrée dans le giron du droit communautaire de manière incidente.

Ainsi, depuis 1960, de très nombreux textes de droit dérivé, principalement des directives, sont venus harmoniser de multiples questions liées directement ou indirectement aux préoccupations de sécurité sanitaire des aliments.

L'histoire de cette construction est celle de la lutte entre les institutions communautaire, qui ont tenté de faire prévaloir la libre circulation des marchandises sur le territoire de la communauté et les Etats membres, qui ont bien souvent invoqué les questions de sécurité alimentaire pour bloquer les importations de denrées alimentaires sur leurs territoires.

A ce jour, la législation alimentaire communautaire est donc constituée par des actes juridiques de caractère horizontal, qui visent la sécurité des produits alimentaires et l'information des consommateurs, ainsi que par une dizaine de directives verticales régissant des produits spécifiques.

Depuis l'adoption d'un Livre Vert, en 1997, relatif aux principes généraux de la législation alimentaire européenne, une nouvelle étape dans le processus législatif a été mise en œuvre. Il est proposé de créer un droit alimentaire intégré, ordonné et cohérent.

Cette nouvelle approche est la conséquence de l'accroissement des compétences des institutions communautaires, depuis la conclusion des Traités de Maastricht, en 1992 et d'Amsterdam, en 1997.

Nous aborderons donc successivement ces deux phases dans la construction d'un droit alimentaire européen.

Sécurité alimentaire et marché commun

Au plan communautaire, la mise en place d'une législation efficace s'est heurtée à l'absence de véritable définition des produits agroalimentaires dans le Traité de Rome. Ceux-ci, dans le cadre de la politique agricole commune, n'étaient appréhendés que sous l'angle de leur origine agricole. Dès 1957, la PAC avait pour objectif de créer pour les produits agricoles en Europe des organisations communes de marchés, permettant une amélioration de la production et une circulation sans contrainte des produits sur le territoire des Etats membres.

Or, les habitudes de consommation se sont modifiées et, aujourd'hui, la majeure partie des produits alimentaires consommés en Europe sont des produits transformés.

L'absence de fondement autre qu'agricole dans les traités originaires gêna les organes communautaires quand ils ont souhaité procéder à une certaine homogénéisation juridique à l'intérieur des frontières communautaires, en substituant un droit général et formaliste aux diverses normes nationales en vigueur.

Ainsi, lorsque les produits agroalimentaires répondaient à la définition des produits agricoles de l'ex article 38 paragraphes 1 et 3 du Traité CE, les dispositions relatives à la politique agricole commune s'appliquaient.

Par extension, la CJCE affirma en 1988 que les dispositions sur la PAC pouvaient constituer une base juridique appropriée pour fonder le rapprochement des législations nationales relevant du secteur agricole, en plus de son objectif premier qui était de développer la capacité productive de chaque agriculteur.

Il restait donc aux institutions communautaires à faire un choix pour fonder juridiquement les mesures qu'elles allaient prendre en matière de sécurité alimentaire pour les denrées transformées. Ce choix était très important dans la mesure où il exerçait une influence sur le degré de contrainte que les normes devaient comporter.

Ces normes sont devenues de plus en plus contraignantes, à mesure que le marché unique devenait une réalité.

Dans une vision historique, seront traités la question de la libre circulation des denrées alimentaire (A), puis les modalités de l'exercice législatif des institutions (B) et le domaine de la législation alimentaire (C).

Libre circulation des denrées alimentaires

La libre circulation des marchandises constitue le fondement de la construction européenne. Ce principe comprend l'interdiction des obstacles tarifaires et non-tarifaires aux échanges entre les Etats membres, l'interdiction des restrictions quantitatives et de toute autre mesure d'effet équivalent.

Dans le secteur des produits agricoles, les barrières tarifaires ont été abolies entre 1962 et 1970, dans le cadre de la PAC, par la mise en place des organisations communes de marchés.

Malgré l'élimination de ces divers obstacles était constatée la résurgence de comportements protectionnistes. En effet, en l'absence de réglementation communautaire impérative, les Etats membres ne se privèrent pas d'invoquer divers aspects d'ordre vétérinaire, phytosanitaire ou encore sanitaire, au stade de la production et de la commercialisation des produits concernés, pour opposer des barrières aux importations.

L'objectif des institutions communautaires a donc été d'éliminer ces entraves, tout en assurant la protection commune des valeurs invoquées par les Etats pour se protéger.

Il convient tout de même de rappeler que certaines mesures nationales constitutives d'entraves au libre échange, notamment en matière alimentaire, ne tombent pas systématiquement sous le coup des mesures d'effet équivalent et des restrictions quantitatives définies aux articles 28 à 31 du Traité CE.

Ces dérogations peuvent être autorisées si elles sont justifiées. Ainsi, l'article 30 du Traité de Rome admet l'existence de dispositions nationales restrictives pour la libre circulation des marchandises à condition qu'elles soient justifiées par des raisons de sécurité ou de moralité, d'ordre public, ou encore par la protection de la vie et de la santé.

Plus particulièrement, dans le secteur des produits agroalimentaires, la Commission a considéré que :

« Seule la protection de la santé publique [était] susceptible de justifier une interdiction absolue d'importer ou de commercialiser les denrées alimentaires importées d'un autre Etat membre où elles [étaient] légalement produites et commercialisées. » [Communication de la CJCE du 24 octobre 1989].

De plus, selon le célèbre arrêt **Cassis de Dijon**, en l'absence de dispositions communautaires, les entraves résultant de mesures nationales peuvent être autorisées dès lors qu'elles sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives d'intérêt général. Ces exigences impératives ne peuvent être licitement invoquées que si la mesure concernée résulte d'une réglementation nationale, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, et qu'elle respecte des critères de nécessité, de proportionnalité et de substitution.

Ainsi, pour lutter contre ces mesures nationales susceptibles d'entraver la libre circulation des denrées alimentaires sur le territoire de la communauté, la solution a été d'harmoniser les législations des Etats membres.

Modalités de l'exercice législatif

Dans un premier temps, le législateur communautaire a utilisé une méthode répressive, consistant à faire sanctionner par la CJCE les Etats membres coupables de comportements protectionnistes sans réelle motivation.

Mais cette solution a montré ses limites du fait de la lenteur du processus juridictionnel et de l'amplitude des dérogations ouvertes aux Etats membres en l'absence d'harmonisation.

Une telle harmonisation des législations nationales exclut la compétence nationale sur les matières sur lesquelles a porté l'harmonisation [CJCE 5 octobre 1997 *Denkavit*]. La solution préventive a donc par la suite été préférée.

C'est pourquoi plusieurs programmes d'harmonisation ont été mis en œuvre au plan communautaire. Une première approche en 1969 prévoyait une harmonisation verticale, par types de denrées alimentaires. Cette approche a été abandonnée car elle était très lourde et peu efficace, nécessitant souvent des années de négociation pour chaque produit soumis à examen.

L'approche horizontale, demandant un accord sur les principes, était considérée comme plus apte à répondre aux besoins du marché unique. Il fut donc décidé en 1985 d'opter pour une nouvelle stratégie fondée sur les solutions de l'arrêt **Cassis de Dijon** de la CJCE : l'activité normative devait se limiter aux seules exigences essentielles en matière de sécurité alimentaire. Pour le reste, le principe de reconnaissance mutuelle (selon lequel tout produit régulièrement fabriqué et commercialisé sur le territoire d'un Etat membre peut circuler sur le territoire des autres Etats membres) devait s'appliquer.

Cette nouvelle approche a été suivie en 1986 de l'Acte Unique européen, qui a créé un article 100A du Traité CE sur l'harmonisation des législations nationales. C'est cet article qui a été depuis lors le plus utilisé, car il présente plusieurs garanties en matière de sécurité alimentaire.

En effet, le paragraphe 3 de l'article 95 TCE prévoit que « *la Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques* ».

En outre, le paragraphe 4 du même article prévoit que si un Etat estime nécessaire de maintenir, malgré l'existence d'une directive d'harmonisation, des mesures nationales fondées sur l'article 30 TCE, il les notifie à la Commission en indiquant les raisons de leur maintien. Est ainsi instauré un système de contrôle des restrictions à l'importation des Etats membres basées sur des motivations de sécurité alimentaire.

Domaine de la législation alimentaire

Pour lutter contre les entraves à la circulation des produits alimentaires et contre les disparités entre les différentes normes nationales, les institutions communautaires se sont intéressées à une grande variété de domaines.

Ainsi, les principales mesures prises ont eu pour objectif de supprimer les contrôles vétérinaires et phytosanitaires aux frontières intérieures et de garantir un niveau suffisant de protection de la santé, de protection du consommateur, d'assurer la loyauté des transactions commerciales et un contrôle public des marchés.

On ne peut prétendre à l'exhaustivité sur la matière. Nous nous limiterons donc à cerner les principales mesures horizontales en matière de sécurité sanitaire des aliments.

• Production

A ce stade, des mesures ont été prises dans les secteurs de la production animale et végétale.

Les dispositions vétérinaires concernent en premier lieu l'alimentation animale. Une directive interdit depuis 1988 de nourrir les animaux avec des hormones, sauf exceptions contrôlées. Les additifs incorporés dans l'alimentation animale, ainsi que les produits ou substances présents dans les aliments pour animaux sont sévèrement réglementés.

Des directives régissent la mise sur le marché des médicaments vétérinaires, qui doivent être autorisés expressément par un Etat membre.

De nombreuses mesures ont trait à la lutte contre les maladies animales, par la mise en place de procédures d'examen des animaux et d'éradication des animaux contaminés.

Ces directives sont en voie d'être abrogées et remplacées par des règlements généraux en matière d'hygiène des denrées alimentaires.

Les dispositions phytosanitaires concernent la limitation ou l'interdiction de l'utilisation de pesticides et de substances chimiques nuisibles utilisées dans l'agriculture. Des règles particulières d'étiquetage sont prévues.

Depuis 1991, le secteur de l'agriculture biologique est réglementé, afin que cette dénomination ne soit accordée qu'aux agriculteurs qui se conforment à des règles de production strictes.

- **Transformation**

Au stade de la transformation des denrées alimentaires, la réglementation communautaire concerne aussi bien les additifs introduits dans les denrées alimentaires que les procédés de fabrication ou de traitement de celles-ci.

Pour les additifs, un système de liste est utilisé, sur laquelle doivent figurer les additifs utilisés ainsi que leur dosage maximal dans les aliments. Des mentions particulières d'étiquetage ont été établies à cet égard.

En ce qui concerne les modalités de traitement et de fabrication, des directives communautaires réglementent aussi bien la question des aliments surgelés que celle du traitement des aliments par ionisation (procédé de conservation par irradiation).

Enfin, les institutions communautaires s'intéressent de plus en plus aux procédés biotechnologiques, au rang desquels on trouve les aliments et ingrédients génétiquement modifiés.

Comme la qualité sanitaire des aliments peut être influencée par les matières destinées à entrer en contact avec les denrées alimentaires, le droit communautaire régit également ces matériaux.

- **Commercialisation**

Des obligations particulières d'étiquetage des denrées alimentaires ont été mises à la charge des distributeurs. Une refonte complète des diverses dispositions existantes a été faite par une directive du 20 mars 2000. L'étiquetage ne doit pas être de nature à induire en erreur le consommateur et comporter certaines mentions obligatoires permettant l'identification du produit en cas de risque sanitaire.

Accessoirement, le législateur communautaire a étendu son champ d'intervention à la question de la qualité intrinsèque des produits, allant au-delà de la seule qualité sanitaire de ceux-ci. Ainsi, ont été créées des mentions d'indication géographique protégées et d'appellations d'origine protégées, destinées à distinguer les produits originaires d'une aire géographique donnée à laquelle s'attache une qualité ou une réputation.

- **Contrôle des produits alimentaires**

Par plusieurs directives, un système général de contrôle des aliments a été mis en place en Europe. Les contrôles aux frontières ont été supprimés au profit d'inspections organisées à tous les stades entre la production et la vente des produits.

Parallèlement, l'accent a été mis sur les diverses responsabilités en matière d'hygiène des denrées alimentaires. Ainsi, une directive de 1992 pose une obligation générale de sécurité des produits, relayée par la directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux, étendue aux denrées alimentaires en 1999.

Trois niveaux de responsabilité sont envisagés : entreprises / Etats / Union européenne.

Des mesures spécifiques relatives aux contrôles vétérinaires et phytosanitaires ont été prises. Ainsi, les contrôles des animaux sont harmonisés selon des procédures spécifiques sur le lieu de provenance de l'animal. Ce système de contrôle est doublé d'un système d'identification et d'enregistrement des bovins, qui permet de tracer leur parcours tout au long de la chaîne alimentaire (Règlement du 17 juillet 2000).

Les contrôles des produits phytosanitaires sont également effectués sur leur lieu de production, selon des procédures imposées par le droit communautaire.

* * *

Ce bref aperçu permet tout de même de constater que le droit communautaire couvre une grande partie des questions relatives à la sécurité sanitaire des aliments. Pourtant, il est aujourd'hui envisagé une refonte globale de cette réglementation.

Cette nouvelle approche de la problématique de la sécurité alimentaire n'a plus pour fondement l'harmonisation des législations nationales, mais un réel souci d'amélioration des conditions de vie des consommateurs européens, dont la confiance a été largement ébranlée par les crises sanitaires des années 1990.

SECURITE ALIMENTAIRE ET EUROPE DES CITOYENS

La crise de l'ESB de 1996 a été le détonateur, dans un contexte de forte suspicion, du lancement d'une ambitieuse politique de sécurité sanitaire des aliments. Il est en effet envisagé « *une simplification et une rationalisation de la législation communautaire* » (...) « *en créant un ensemble de règles cohérentes et transparentes en la matière* ». (Livre Blanc de la Commission européenne 2000).

Mais cette volonté de rationalisation de la réglementation n'a pas pour unique cause les crises liées à l'alimentation et la désaffection du public pour certaines denrées alimentaires.

Elle est également le fruit des modifications des Traités fondateurs depuis le traité de Maastricht en 1992. La protection de la santé des consommateurs européens est dorénavant envisagée comme une composante des politiques de la Communauté.

Ainsi, selon l'article 152.1 TCE, « *un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté (...)* ».

De même, l'article 174 TCE pose comme objectif de la politique de la Communauté en matière d'environnement la protection de la santé des personnes. Ce même article 174 TCE introduit une obligation pour la Communauté de fonder sa politique sur les « *principes de précaution et d'action préventive* ».

Le rôle de la Communauté n'est plus seulement économique. Le bien-être des consommateurs devient un objectif en vue duquel il convient de légiférer pour obtenir les meilleurs résultats.

Cette nouvelle dynamique de la politique de sécurité alimentaire s'organise autour de deux axes :

- la mise en œuvre d'une nouvelle législation alimentaire (A)
- supplée par le principe de précaution (B)

Le nouveau cadre réglementaire

Plusieurs étapes ont conduit à la mise en œuvre de cette évolution fondamentale de l'approche de la Communauté en matière de sécurité alimentaire.

• **Livre Vert et Livre Blanc de la Commission**

Le Livre Vert de la Commission du 30 avril 1997 rappelle les objectifs de base de la législation alimentaire communautaire et insiste sur la nécessité d'adopter une approche réglementaire couvrant l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Les buts d'une telle législation sont de garantir un niveau élevé de protection de la santé publique, de la sécurité des consommateurs, en fondant toute initiative réglementaire sur des preuves scientifiques et sur le principe d'évaluation des risques.

La mise en place de ce nouveau dispositif cohérent, rationnel et clair, doit garantir la libre circulation des denrées alimentaires dans le marché intérieur et assurer la compétitivité de l'industrie européenne.

Le Livre vert prévoit également que les entreprises agroalimentaires doivent être les premiers responsables en matière de sécurité alimentaire.

Sur la base de ces objectifs élevés, l'intention de la Commission était de lancer des pistes de réflexion en vue d'une large consultation publique. Il restait en effet à déterminer les modalités concrètes de la réforme initiée, autour d'une véritable définition européenne de la « denrée alimentaire ».

Aux termes des consultations menées pendant trois ans, la Commission a adopté un Livre Blanc sur la sécurité alimentaire le 12 janvier 2000.

Ce livre Blanc prévoit un plan de réforme législatif radical pour atteindre les niveaux les plus élevés possibles de sécurité alimentaire dans l'Union européenne. Le principe directeur est que la politique de sécurité alimentaire doit reposer sur une approche globale intégrée.

Il ne s'agit plus comme antérieurement de traiter séparément chaque question liée à l'alimentation en prenant en compte divers impératifs, dont la protection de la santé des consommateurs. La protection de la santé des consommateurs devient l'objectif ultime en vue duquel un dispositif cohérent de normes doit être institué.

Selon ce schéma, l'intégralité de la législation antérieure doit être réformée, selon une approche qui prenne en considération tous les stades de la vie de la denrée alimentaire, selon l'expression européenne « de la ferme à la table ».

C'est donc un plan de plus de quatre vingt actions distinctes qui est envisagé, dans tous les domaines ayant trait à la sécurité alimentaire, de l'alimentation animale à l'ionisation des denrées.

Il n'en demeure pas moins vrai qu'une réforme des textes existants n'élimine pas à lui seul le principal défaut de la législation alimentaire en vigueur, celui de la profusion de textes sans réelle harmonisation entre eux. Cet écueil est la conséquence de l'absence de norme fondatrice qui servirait de référent pour les développements ultérieurs.

C'est ce qu'a compris la Commission dans son Livre Blanc, en indiquant qu'elle proposerait rapidement l'adoption d'un texte qui poserait les principes d'une législation alimentaire généralisant les principes de sécurité alimentaire tels que la responsabilité des producteurs, la traçabilité des denrées alimentaires, l'analyse adéquate des risques et l'application du principe de précaution.

La seconde initiative majeure est la création d'une Autorité Alimentaire Européenne (AAE), « *fondée sur les principes du niveau le plus élevé d'indépendance, d'excellence scientifique et de transparence* ».

La Commission a en effet relevé les failles du système d'appui scientifique et d'information sur les risques alimentaires en Europe. C'est pourquoi cette AAE, sur le modèle de l'AFSSA française, aurait pour mission d'évaluer les risques scientifiques par l'analyse de l'information qui lui serait communiquées par un réseau scientifique de grande densité.

• **La proposition de règlement européen du 8 novembre 2000**

Ces deux axes directeurs de la nouvelle politique de sécurité alimentaire sont repris dans une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, approuvée par la Commission le 8 novembre 2000, et dont la dernière version modifiée du 7 août 2001 est en passe d'être adoptée.

Ce texte pose les principes généraux de la législation alimentaire, qui constituent les bases des futures révisions des textes existants et des nouvelles propositions. Il est symptomatique de constater que la forme même de ce texte témoigne de la nouvelle approche communautaire. A la directive cadre qui était envisagée à l'origine a été substitué un règlement, directement obligatoire dans toutes ses dispositions pour les Etats membres, sans aucune mesure nationale de transposition.

La proposition contient les principales dispositions suivantes :

- Définition communautaire de la notion de « *denrée alimentaire* » ;
- Etablissement de principes généraux : protection de la vie humaine, principe de précaution, protection des intérêts des consommateurs, traçabilité des denrées alimentaires et définition de la responsabilité des opérateurs du secteur agroalimentaire ;

- Prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Une denrée alimentaire est considérée comme dangereuse dès lors qu'elle est potentiellement préjudiciable à la santé ou impropre à la consommation.

Ces principes généraux en matière de sécurité alimentaire trouvent un écho dans la proposition de règlement du 25 juillet 2001 présentée par la Commission qui concerne la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et des produits obtenus à partir d'OGM et destinés à l'alimentation humaine et animale. Suivant la nouvelle approche de la Commission, il est proposé une surveillance du cheminement des OGM tout au long de la chaîne de production et de distribution « de la ferme à la table ».

Les demandes d'autorisation de mise sur le marché d'OGM seront soumises à l'avis de la future Autorité Alimentaire Européenne.

Suite à ces dispositions de nature structurelle, sont envisagées des mesures de type conjoncturel. En effet, le système de gestion des risques et des urgences, telles que les interdictions de commercialisation demeure sous la responsabilité de la Commission. La proposition de règlement étend à toutes les denrées alimentaires, quels qu'en soient le type et l'origine, les procédures d'urgence qui existent actuellement dans le secteur vétérinaire et sur la base desquelles la Commission peut arrêter une mesure d'interdiction, de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre, en cas de risque grave pour la santé humaine.

Il avait été envisagé à l'origine que l'AAE soit chargée de la gestion quotidienne d'un système d'alerte rapide élargi. Néanmoins, cette mesure a été supprimée de la dernière version de la proposition de règlement.

La seconde innovation importante est la création de l'Autorité Alimentaire Européenne, qui devra commencer son activité au début de l'année 2002.

Il s'agit d'une entité juridique distincte des institutions communautaires, qui devra couvrir toutes les questions ayant des retombées directes ou indirectes sur la sécurité alimentaire. Son domaine d'intervention s'étendra également à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des plantes, à la nutrition et aux organismes génétiquement modifiés.

L'AAE sera principalement un organe consultatif, dont les principales missions seront :

- de fournir des avis scientifiques indépendants à la demande de la Commission, des Etats membres, des organismes nationaux du secteur alimentaire ou du Parlement européen ;

- de conseiller sur des questions alimentaires techniques pour étayer les politiques et la législation dans le domaine de la sécurité alimentaire ;

- de recueillir et analyser des données sur les modes d'alimentation, l'exposition alimentaire, les risques liés aux aliments, afin de contrôler la sécurité alimentaire dans l'UE ;

- d'identifier les risques émergents ;

- d'assumer un rôle clair de communication afin d'informer l'opinion publique sur tous les sujets relevant de son mandat.

L'action de l'AAE visera donc principalement à fournir des avis scientifiques et à établir un réseau d'étroite collaboration avec des organismes similaires dans les Etats membres.

La structure organisationnelle de l'AAE est très détaillée dans le règlement, afin que celle-ci soit mise en place rapidement et présente toutes les garanties d'indépendance et d'efficacité recherchées.

Le nouveau cadre réglementaire en matière de sécurité alimentaire se présente donc comme une tentative de comblement des principales lacunes de la législation communautaire consistant en un manque de cohérence globale de la législation et en l'insuffisance avérée d'appui scientifique. Ce schéma prometteur ne supprimera pas tous les risques pour le consommateur de denrées. C'est pourquoi on devrait constater, dans l'avenir, un développement incident de l'utilisation du principe de précaution.

Le principe de précaution

Le principe de précaution, apparu pour la première fois dans les Traités fondateurs avec le Traité de Maastricht, est le complément idéal de la mission d'analyse des risques confiée à la future Autorité alimentaire européenne.

Utilisé à plusieurs reprises par la CJCE (CJCE 5 mai 1998 Royaume Uni c/ Conseil, pour l'affaire de la vache folle ; CJCE 21 mars 2000 Greenpeace c/ Ministère de l'Agriculture et de la pêche, pour les OGM), le principe de précaution a été érigé en principe général du droit communautaire par la proposition de règlement sur la législation alimentaire.

En effet, son article 7.1 prévoit :

« Dans les cas où une évaluation des informations disponibles permet d'identifier la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adoptées dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque. ».

Afin que les Etats membres n'invoquent pas de manière injustifiée le principe de précaution avec des visées protectionnistes, l'article 7.2 pose des garde-fous :

« Les mesures adoptées en application du paragraphe 1 sont proportionnées et n'imposent pas plus de restrictions au commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes en fonction des circonstances en question. Ces mesures sont réexaminées dans un délai raisonnable, en fonction de la nature du risque identifié pour la vie ou la santé et du type d'informations scientifiques nécessaires pour lever l'incertitude scientifique et réaliser une évaluation plus complète du risque ».

L'utilisation du principe de précaution permet donc de prendre des mesures exceptionnelles quand la marge d'incertitude scientifique est importante.

* * *

L'harmonisation des législations nationales sur les questions de sécurité alimentaire. a permis de limiter les restrictions nationales à la libre circulation des denrées alimentaires.

Le mouvement actuel de renforcement de la législation vise directement la protection de la santé du citoyen européen. Dès lors que les mécanismes de garantie mis en place par le législateur communautaire seront élevés, les Etats membres ne pourront plus invoquer des exigences supérieures pour restreindre l'accès à leur territoire de denrées en provenance d'autres Etats membres.

La réforme envisagée, si elle aboutit, conduira donc à la réalisation des deux objectifs successifs du législateur communautaire : la libre circulation sur le territoire communautaire des denrées alimentaires et la nécessaire protection de la santé des citoyens européens.