

Commission des affaires européennes

La gestion du risque alimentaire



La sécurité des denrées alimentaires est une exigence légitime des consommateurs et une préoccupation croissante des autorités publiques nationales et internationales. Néanmoins, la surveillance constante tout au long de la chaîne alimentaire – du producteur au consommateur – ne suffit pas à supprimer totalement le risque sanitaire. Périodiquement, des alertes ou des crises apparaissent en Europe, portant soit sur la présence de contaminations chimiques dans les denrées alimentaires – résidus des traitements agricoles (pesticides), produits industriels (dioxine), mycotoxines –, soit sur la présence d'organismes pathogènes affectant les productions ou les denrées alimentaires au stade de la consommation, connus (salmonelles), rares (bactérie mêlant plusieurs gènes d'Ecoli dans la crise actuelle) ou nouveaux (prion et maladie de l'ESB).

Cette note récapitule l'organisation des modes de contrôle en cas de crise sanitaire portant sur les produits agricoles.

I. Les contrôles nationaux

A. La situation en Europe

1. Présentation générale

Le contrôle alimentaire est une compétence nationale. Le premier contrôle repose sur le producteur. Les contrôles administratifs ultérieurs ont pour objet de veiller à la bonne application de cet auto-contrôle et du respect des prescriptions sanitaires. Chaque pays a sa propre organisation. La diversité des situations s'explique par trois facteurs :

- les contrôles peuvent relever soit du ministère de la santé (Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas) soit, plus rarement, du ministère chargé de l'alimentation (Danemark), qui est en général une branche du ministère de l'agriculture (France) ;
- il faut distinguer les contrôles proprement dits, qui relèvent de la gestion du risque, et l'évaluation des risques, qui relève d'une démarche scientifique (ANSES en France) ;
- les contrôles peuvent être organisés au niveau central ou au niveau régional (cas de l'Allemagne et de l'Espagne).

Bien entendu, il existe une variété de « mix » impliquant des chevauchements de compétence.

Typologie des contrôles sanitaires

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark	Belgique	Espagne
Ministère principal	Agriculture/ économie/santé.	Santé	Santé	Santé	Alimentation	Santé	Santé
Organisation centralisée /décentralisée	Nationale	Compétence Länder	Nationale	Nationale	Nationale	Nationale	Compétence régionale
Agence d'évaluation du risque	ANSES (ex-AFSSA)	BgVV	Food Standards Agency	Oui	Oui		Oui

2. la situation en Allemagne

L'organisation fédérale du pays est un élément de difficulté supplémentaire. D'après la loi fondamentale, la protection relative aux produits alimentaires relève des Länder, tant que le Bund n'a pas légiféré. Ainsi, le contrôle est organisé par chaque Land. Toutefois, l'Allemagne a créé en 1994 un « institut fédéral pour la protection sanitaire des consommateurs et pour la médecine vétérinaire » – le BgVV – qui dépend du ministère de la santé et est compétent sur l'ensemble du territoire et qui a un rôle de coordination et d'évaluation des risques. Mais ces deux niveaux entraînent souvent des difficultés pratiques. Les Länder sont volontiers jaloux de leurs prérogatives, jusqu'à ce qu'une crise sérieuse survienne. Ils en appellent alors à l'État. En juin 2011, les premières alertes – et les premières accusations des concombres venus d'Espagne – ont été annoncées par l'institut d'hygiène et de sécurité de Hambourg (HU) avant de passer au niveau fédéral.



Bactéries *Escherichia coli* à l'origine du syndrome hémolytique et urémique (SHU)

Légende :

DGAL : direction générale de l'alimentation

DSV : direction des services vétérinaires

IVS : institut de veille sanitaire

ANSES : agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

B. La situation en France

1) Présentation des contrôles

L'organisation française des contrôles est l'une des plus complexes en Europe, moins en raison du clivage traditionnel entre agriculture et santé qu'en raison de l'intervention d'un tiers : le ministère chargé de la consommation. La DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) du ministère de l'économie et des finances vérifie les étiquetages, les additifs alimentaires (art.L.221-1-3 du code de la consommation). Cette compétence, répressive plus que sanitaire, se limite toutefois aux produits végétaux (denrées alimentaires et aliments pour animaux) tandis que les produits d'origine animale relèvent de la DGAL (direction générale de l'alimentation) du ministère de l'agriculture (art. L.201-2 du code rural). Ainsi, le contrôle sanitaire et alimentaire fait intervenir trois ministères dont les compétences varient selon le produit (végétal / animal / eau) et selon la position dans la chaîne alimentaire (production / commercialisation).

Deux autres structures participent à cette organisation des « contrôles » : l'Institut de veille sanitaire – IVS –, chargé des études épidémiologiques en cas de crise, et l'ANSES – agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail – (voir ci-après).

La typologie des contrôles en France se présente comme suit :

	Végétal	Animal	Eau
Contrôle :			
– Production	Agriculture (DGAL)	Agriculture (DSV)	Santé (DGS)
– Distribution	Écofin (DGCCRF)	Agriculture (DSV)	Santé (DGS)
– Santé	Santé (DGS)	Santé (DGS)	Santé (DGS)
Étude :			
– Suivi des crises	IVS	IVS	IVS
– Évaluation des risques	ANSES	ANSES	ANSES

2) L'évaluation des risques

La France distingue, comme plusieurs autres États, la gestion des risques par les contrôles et la prévention qui relève de l'autorité politique, et l'évaluation des risques, qui, elle, est une démarche scientifique. Une agence d'évaluation du risque a été créée en 1998, à la suite de la première crise de la vache folle : l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Cette création visait à faire évaluer le risque sanitaire et nutritionnel présenté par les aliments, y compris l'eau, destinés à l'homme ou à l'animal. L'AFSSA rend des avis qui fondent, le cas échéant, les mesures de restriction d'importation comme, par exemple, le bœuf britannique au moment de la crise de la vache folle. En 2010, l'AFSSA a été regroupée au sein de l'ANSES, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, créée par une ordonnance du 7 janvier 2010 et installée depuis le 1^{er} juillet 2010.

II. L'organisation communautaire

A. Les fondements juridiques de l'action communautaire

1. *Le traité* : (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne-TFUE)

– Le marché intérieur. C'est le principe fondamental de la construction européenne. L'article 34 du TFUE interdit les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent entre les États membres. Le marché intérieur s'applique en particulier aux produits agricoles (art. 38), c'est-à-dire les produits du sol, de l'élevage, de la pêche ainsi que les produits de la première transformation.

– La protection de la santé. L'article 36 du TFUE prévoit des dérogations au principe précédent, justifiées par la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux. Cette protection de la santé est également un fondement de la politique de protection des consommateurs (art. 169 TFUE).

La sécurité en matière de santé publique est une compétence partagée entre l'Union et les États membres (art. 4 TFUE).

2. *Le droit dérivé* : le règlement 178/2002 et le principe de précaution

Plusieurs crises sanitaires ont affecté l'Europe à partir du milieu des années 90 et ont révélé les failles dans la sécurité alimentaire : les deux crises de la vache folle au Royaume-Uni (1996 et 2000) liées à l'intoxication de farines animales, la crise de la dioxine en Belgique (1999) liée à la présence d'huile de transformateurs dans l'alimentation des volailles. L'Union européenne a alors adopté une législation dédiée à la sécurité alimentaire : il s'agit du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux de la législation alimentaire.

Ce règlement apporte une innovation majeure en invoquant le principe de précaution (considérant 21). Le principe de précaution figure bien dans le traité mais en liaison avec les questions d'environnement (art. 191 TFUE § 2). Le règlement dit « législation alimentaire » y fait lui aussi référence, mais pour les questions de santé dans le domaine alimentaire : « *Dans les circonstances particulières où un risque pour la vie ou la santé existe, mais où une incertitude scientifique persiste, le principe de précaution fournit un mécanisme permettant de déterminer des normes de gestion des risques (...) en vue d'assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi dans la communauté.* »

B. L'organisation communautaire

Le contrôle sanitaire alimentaire reste une compétence nationale. En revanche, l'Union européenne veille à la circulation de l'information, organise les échanges entre réseaux nationaux, dispose de sa propre autorité d'évaluation des risques, et contrôle très strictement toute tentation nationale de restriction commerciale à l'encontre d'un produit d'un autre État membre.

1. Les systèmes d'alerte – Les échanges entre réseaux nationaux

– **Le réseau d'alerte sur les produits alimentaires** – le RASFF, Rapid Alert System for Food and Feed. Les pays membres notifient à la Commission européenne les non conformités relevées sur des denrées, qui sont soit produites, soit distribuées chez eux. La Commission est au cœur du réseau d'alerte européen. Chaque État a un point de contact (la France en a deux, la DGAL et la DGCCRF selon qu'il s'agit d'un produit animal ou végétal). L'alerte appliquée, puis levée, sur les légumes espagnols en juin 2011 est une application de ce système.

– **Le réseau d'alerte sur les maladies** – le EWRS, Early Warning and Response System. Il est géré par une agence européenne créée par le règlement 841/2004 du 21 avril 2004, le centre européen de prévention et de contrôles des maladies (CEPCM) – en anglais, l'ECDC, European Center for Disease Prevention and Control. C'est le CEPCM, dont le siège est à Stockholm, qui, en l'espèce, est sollicité dans la présente crise. Comme pour le RASFF, chaque État membre notifie à l'EWRS ses informations sur les risques sanitaires et chaque État a un point de contact.

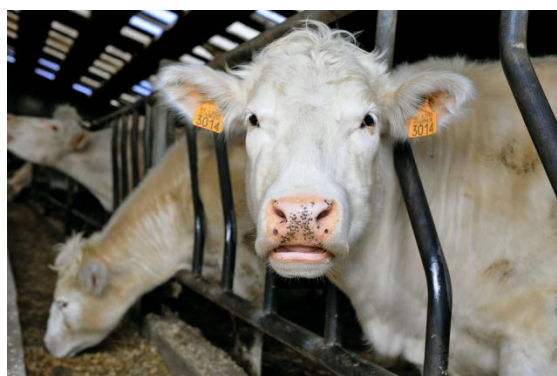
En cas d'intoxication grave, les deux réseaux fonctionnent en parallèle. Dans la crise actuelle de la bactérie des légumes, l'alerte santé (cas humains) a provoqué l'alerte produit.

2. L'évaluation du risque

La plupart des États membres ont une structure d'évaluation du risque. L'Union européenne a la sienne : l'Autorité européenne de sécurité alimentaire (AESA), plus connue sous son sigle anglophone EFSA, ce qui signifie European Food Safety Authority. C'est une agence créée par le règlement alimentaire précité, financée par le budget communautaire, chargée de l'évaluation des risques dans le domaine des denrées alimentaires. L'agence couvre toutes les questions ayant un impact sur la sécurité alimentaire, humaine et animale,

ainsi que sur la protection des végétaux. L'EFSA émet des avis (seuils de pesticides et d'additifs alimentaires dans les produits finis, effet cancérigène de l'aspartame, édulcorant substitut du sucre, OGM...)

Comme toutes les agences, l'EFSA intervient dans la plupart des cas sur saisine. Ni l'ANSES, ni l'EFSA ne sont concernées par les crises sanitaires du moment (il s'agit, en l'espèce, d'identifier d'abord la source de la contamination et l'EFSA n'a pas cette compétence). Dans le cas présent, les agences pourront être saisies pour proposer des mesures de gestion appropriées (irrigation, etc.). Néanmoins, des divergences entre les niveaux nationaux d'évaluation et le niveau communautaire peuvent apparaître (évaluation du risque ESB, embargo sur les viandes, OGM...).



Source : Commission européenne

3. Les restrictions aux échanges

Le principe de libre circulation des marchandises est tempéré par l'article 36 du TFUE : « ces dispositions (sur la libre circulation) ne font pas obstacle (...) aux restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées pour des raisons (...) de protection de la santé ». Cette exception est examinée avec une extrême vigilance par la Commission. Il faut distinguer deux cas :

– Les restrictions décidées par la Commission elle-même, prises après avis d'un comité d'experts des États membres (comité dit CP CASA, ou comité vétérinaire). L'application est rarissime et n'a été activée que lors de la crise de l'ESB entre 1985 et 2000. Le 28 juillet 1989, la Commission a

interdit l'importation de certains bovins britanniques vivants (jeunes veaux...). Le 27 mars 1996, la Commission a décidé l'embargo des exportations de viandes bovines et des produits dérivés du Royaume-Uni. Dès mai 1996, la Commission ne cessa de demander des allègements à cette mesure. L'embargo fut levé en mars 1998.

– Les restrictions appliquées par les États membres. Le terme de « clause de sauvegarde », souvent utilisé, semble inapproprié en l'espèce, et semble réservé aux plantations (article 18 de la directive 2002/53 (CE) du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés et espèces de plantes agricoles) : « *s'il est constaté que la culture d'une variété (...) pouvant présenter un risque pour l'environnement et la santé humaine, un État membre peut, sur sa demande, être autorisé à interdire la commercialisation des semences et plantes de cette variété* ». C'est cette disposition qui est communément appelée clause de sauvegarde.

En matière alimentaire, les restrictions aux échanges sont évoquées à l'article 14.8 du règlement alimentaire n° 178/2002. « *La conformité d'une denrée alimentaire*

n'interdit pas aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées pour imposer des restrictions à sa mise sur le marché ou pour exiger son retrait s'il existe des raisons et soupçons que malgré cette conformité, cette denrée alimentaire est dangereuse. »

Les restrictions à la circulation semblent plus aisées pour les productions animales, car les échanges supposent toujours des « certificats de conformité » établis par les services vétérinaires du pays exportateur. L'absence de certificat retarde l'exportation.

Les autres restrictions aux échanges sont vite stoppées par la Commission qui menace les États de contentieux en cas de restrictions nationales. Toutes les mesures prises par la France, de façon unilatérale, au moment de la crise de la vache folle (interdiction d'importation d'abats de bovins, d'ovins, et de caprins), ont été déférées à la Cour de justice. De même, lors de la crise des œufs contaminés à la dioxine en Allemagne, en janvier 2011, la Slovénie a suspendu la vente d'œufs en provenance d'Allemagne. La Commission a considéré que le retrait des lots contaminés devait suffire et a demandé à la Slovénie de revenir sur sa décision.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans le domaine agricole

Au cours des six derniers mois, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu deux arrêts importants pour la politique agricole commune (PAC).

1. L'arrêt du 9 novembre 2010 relatif à la publication des bénéficiaires des aides de la PAC

Par un arrêt du 9 novembre 2010, la Cour a invalidé partiellement les règlements communautaires instituant la publication de la liste des bénéficiaires des aides de la PAC (règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la PAC et règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission portant modalités

d'application) (**Aff. C 92-09**). Après avoir rappelé que « *de telles informations renforcent le contrôle public* », la Cour a considéré que, s'agissant de personnes physiques, « *ces dispositions imposent la publication de données à caractère personnel (...) sans opérer de distinction selon des critères pertinents* » tels que la période ou la fréquence, la perception, la nature des aides.

Depuis cet arrêt, cette publication a été suspendue. Bien que la censure de la Cour ne porte que sur les seules personnes physiques, la France a supprimé l'ensemble de la publication des années antérieures,

dans la mesure où la méthode utilisée pour constituer la base de données ne permettait pas de distinguer personnes morales et personnes physiques (réponse du MAAPRAT à une question écrite à Mme Marie-Christine Blondin, JO Sénat 24/03/2011 page 711).

2. L'arrêt du 13 avril 2011 relatif à l'aide alimentaire aux plus démunis

Par un arrêt du 13 avril 2011, la Cour a invalidé le règlement relatif à l'adoption d'un plan de fourniture de denrées alimentaires aux populations démunies en 2009 (**Aff. T 576/08**).

Ce dispositif d'aide, institué en 1987, est prévu dans le règlement OCM unique – article 10 du règlement CE 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007. « *Grâce à ses stocks d'intervention de divers produits agricoles, la Communauté dispose de moyens potentiels d'apporter une contribution notable de bien-être de ses citoyens les plus démunis (...). Il est dans son intérêt d'exploiter durablement ce potentiel jusqu'à la réduction des stocks à un niveau normal* ».

En application de cette disposition, la Commission établit « *un plan annuel de distribution* » au bénéfice des personnes les plus démunies, assorti d'allocations budgétaires, qui permettent d'acheter des produits complémentaires sur le marché en cas d'indisponibilité des stocks. Les allocations sont réparties par État membre. Ce plan prend la forme d'un règlement de la Commission. Pour l'année 2009, contestée, il s'agit d'un règlement de la Commission 983/2008 du 3 octobre 2008.

L'Allemagne, appuyée par la Suède, partie au contentieux, soutenait que le plan manquait de base légale. Elle considérait que le règlement de la Commission avait été adopté en violation du règlement OCM unique qui lie explicitement la distribution à la situation des stocks. Elle relève par exemple que la distribution fait partie de la sous-section « *Écoulement des stocks*

d'intervention » alors que, en l'espèce, les stocks étaient au plus bas. Le plan a été appliqué par des achats massifs sur le marché. Le règlement contesté aurait donc perdu tout lien avec la PAC et ne serait en réalité qu'un élément de la politique sociale. L'Allemagne note que la Cour des Comptes avait considéré, elle aussi, que « *si le programme d'aide élémentaire était politiquement souhaitable, il n'était pas compatible avec la disposition de la PAC* » (rapport spécial n° 6/2009 consacré à l'aide alimentaire).

La Commission, soutenue par la France, l'Espagne, l'Italie et la Pologne, toutes parties au contentieux, considérait que l'objectif social du plan de distribution alimentaire avait toujours été affirmé et que l'achat de produits sur le marché était possible dès lors qu'aucun élément ne fixe le seuil de stocks à partir duquel les achats supplémentaires seraient fondés.

La Cour a globalement suivi l'argumentaire des Allemands. Elle a considéré que la distribution de produits alimentaires aux plus démunis était liée à la situation des stocks et que l'achat des produits alimentaires sur le marché était une exception, et, qu'à ce titre, devait faire l'objet d'une interprétation restrictive et ne pouvait être un moyen de contourner la réglementation. Si l'intervention par une politique de stockage poursuit bien les objectifs de la PAC, notamment celui de la stabilité des marchés, l'écoulement des stocks n'est qu'une modalité. « *La distribution poursuit un objectif social qui ne peut être que secondaire et, d'une certaine manière, accessoire par rapport aux objectifs primaires de la PAC* ».

Ainsi, le plan adopté en 2008 pour la campagne 2009 n'avait pas pour objet l'écoulement des stocks d'intervention, alors au plus bas, mais la couverture des besoins déclarés par les États membres. En conséquence, le règlement de la Commission a été annulé. Cependant, les allocations attribuées ne seront pas remboursées.