

N° 46

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces-verbal de la séance du 12 novembre 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) sur le droit communautaire de l'alimentation

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Senateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, Andre Rouviere, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Tregouët, Marcel Vidal.

Communautés européennes - Législation alimentaire - Libre circulation des marchandises - Normalisation - Produit alimentaire - Qualité du produit - Rapports d'information -

SOMMAIRE

	Pages
Résumé du rapport	3
Introduction	5
I- UN PROGRAMME D'HARMONISATION MINIMALE APPUYE SUR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE	7
A - Un programme d'harmonisation minimale : les orientations de la Commission	7
1. "Le Livre blanc" sur l'achèvement du marché intérieur de juin 1985	7
2. La communication de la Commission du 8.11.1985 sur la législation communautaire des denrées alimentaires	9
3. La communication de la Commission "concernant la libre circulation des denrées alimentaires" du 24.10.1989 "concernant la libre circulation des denrées alimentaires"	11
4. Le document de la Commission sur "une nouvelle politique communautaire de normalisation" (12.1989)	13
B - La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes	16
1. La jurisprudence de la Cour de justice	17
2. L'interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice par la Commission	22
II- EXIGENCES MINIMALES OU POLITIQUE DE QUALITÉ : UN CHOIX ESCAMOTÉ	25
A - Les progrès de l'harmonisation d'exigences minimales	25
1. Les directives "additifs alimentaires"	25
2. La réglementation des matériaux en contact avec les denrées alimentaires	28
3. Les directives réglementant l'étiquetage	29
4. Les directives régissant les denrées destinées à une alimentation particulière	33
5. Les aliments surgelés	35
6. L'ionisation des denrées alimentaires	35
7. Le contrôle des règles communautaires	37
8. Hygiène des produits alimentaires	39

	Pages
B - A la recherche d'une politique communautaire de la qualité	42
1. Le memorandum français et ses compléments	42
2. Les propositions de réglementation communautaire de la qualité	46
3. Un effort de promotion nécessaire et un combat à continuer	53
C - Un choix escamoté, exemple de déficit démocratique	63
1. Des orientations partiales	64
2. Un exemple de tentation technocratique et un risque de déficit démocratique	69
3. Un effort de cohérence indispensable	73
III - LES TRAVAUX DE LA DELEGATION	81
IV - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION	85

RÉSUMÉ DU RAPPORT

I- UN PROGRAMME D'HARMONISATION MINIMALE APPUYÉ SUR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

A - La nouvelle approche de la Commission

Les désaccords entre Etats membres ont amené la Commission à renoncer à son programme initial qui visait à harmoniser, produit par produit, les normes de fabrication des denrées alimentaires.

Elle a en conséquence décidé d'appliquer aux produits agro-alimentaires la nouvelle approche préconisée en 1985 par le "Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur", qui repose sur deux principes :

- l'adoption de quelques directives "horizontales" fixant des exigences minimales communes aux différents produits et portant sur les additifs, l'étiquetage, l'hygiène, les contrôles...

- l'acceptation par chaque Etat membre de la commercialisation sur son territoire des produits fabriqués légalement dans un autre Etat membre et satisfaisant à ces exigences minimales communautaires, même si ses propres normes de fabrication sont plus rigoureuses.

B - La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes

De l'arrêt "Cassis de Dijon" (1979) à l'arrêt "fromages au nitrate" (1992), la jurisprudence de la Cour de justice s'est développée, privilégiant la libre circulation des marchandises, tout en admettant quelques restrictions. La Commission ne parvenant pas à faire adopter un système normatif communautaire, a ainsi obtenu par la voie juridictionnelle que l'application des normes nationales ne puisse faire obstacle à la libre circulation des marchandises.

II- EXIGENCES MINIMALES OU POLITIQUE DE LA QUALITE : UN CHOIX LONGTEMPS ESCAMOTE

A - Des normes minimales axées essentiellement sur des considérations d'hygiène

Plusieurs textes communautaires ont été adoptés pour définir des normes "horizontales" réglementant un élément de la fabrication ou de la commercialisation de tous les produits alimentaires ou une catégorie d'entre eux.

L'orientation préférentielle, sinon exclusive, de cette réglementation vise à garantir l'hygiène des denrées proposées au consommateur.

B - Une prise en compte tardive de l'objectif de qualité

Constatant que ce contournement des dispositions nationales non indispensables à la protection de la santé publique, qui aboutissait à une concurrence par les seuls prix, risquait de déboucher sur une standardisation des denrées alimentaires et sur l'élimination des produits les plus élaborés, la France a proposé, dans un memorandum (1988), la prise en compte d'un objectif de qualité dans la politique communautaire des denrées alimentaires.

Des textes communautaires adoptés récemment traduisent la prise en compte de cet objectif (règlements du 14 juillet 1992 sur les appellations d'origine protégées, les indications géographiques protégées et les attestations de spécificité des produits agricoles et alimentaires).

C - Des exigences de transparence et de cohérence insuffisamment mises en oeuvre

Le recours au droit prétorien et la prise en compte tardive des vœux d'une large partie de l'opinion des consommateurs et des producteurs sont autant de signes d'un déficit démocratique qui eût pu compromettre l'acceptation des normes communautaires.

Un effort de cohérence entre les différentes normes régissant directement et indirectement les denrées alimentaires (hygiène, étiquetage), mais aussi entre les politiques internes de la Communauté (PAC, environnement) et entre celles-ci et les négociations commerciales extérieures (GATT, accords d'association, importations en provenance des pays tiers) s'impose de façon impérative et urgente.

Seul l'objectif de qualité est de nature à répondre à l'attente des consommateurs, à assurer le développement d'emplois qualifiés dans des filières à haute valeur ajoutée, y compris dans des PME-PMI, et à conforter l'image des produits européens sur les marchés internationaux.

INTRODUCTION (1)

Outre son importance pour notre pays, à la fois terre de traditions gastronomiques et grand exportateur de produits agro-alimentaires, le droit communautaire de l'alimentation peut être analysé aussi comme une manifestation exemplaire de quelques-uns des maux de la réglementation européenne : excès d'abstraction, uniformisation par le bas, primauté de la seule concurrence par les prix sur toute autre considération, développement de normes technocratiques et jurisprudentielles, autant de symptômes, en un mot, du déficit démocratique qui affecte particulièrement les réglementations techniques nécessaires à l'établissement du marché intérieur, et qui en compromet parfois l'acceptation.

Longtemps appuyée sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés qu'elle saisissait de toute règle nationale, systématiquement soupçonnée du péché de protectionnisme, la Commission n'a poursuivi que ce seul objectif : obtenir la disparition de tout motif de contrôle aux frontières, de toute restriction de vente des produits alimentaires, dès lors qu'on ne pouvait prouver que leur ingestion conduisait, selon un lien de causalité certaine, rapide et inéluctable, au tombeau. Et tant pis si l' "harmonisation" se faisait par le bas, puisqu'on n'en mourait pas !

Mais, à ne considérer que l'hygiénisme et l'abaissement des prix, au mépris de tout ce qui distingue les traditions agricoles et gastronomiques, la réglementation communautaire s'exposait au retour du refoulé sous la forme d'une fronde confuse de citoyens européens qui ne se satisfont pas de survivre mais prétendent vivre, non sans goûter même les plaisirs délectables d'une table variée.

L'opinion publique s'alarmant, dans certaines régions de la Communauté, tant des menaces économiques pesant sur des productions agricoles traditionnelles, que de diktats affectant des consommations non moins traditionnelles, les projets initiaux ont peu à peu été modifiés pour tenir compte, mieux vaut tard que jamais, des souhaits d'une large partie des peuples européens.

(1) *Le présent rapport ne traite pas de la réglementation communautaire applicable au vin ou aux boissons spiritueuses.*

L'évolution du droit communautaire de l'alimentation peut être regardée comme exemplaire de l'incommode (et généralement inopportune) irruption dans les bureaux de la rue de la Loi, des désirs non normalisés et quelque peu rebelles à la normalisation, de peuplades européennes presque aussi nombreuses que les productions fromagères dont elles s'enorgueillissent.

Evolution exemplaire, qu'il s'agisse de l'orientation initiale : strictement harmonisatrice, et strictement hygiéniste ; qu'il s'agisse encore du recours systématique à la Cour de justice pour établir une harmonisation jurisprudentielle à défaut de réglementations par trop laborieuses à obtenir d'Etats membres en désaccord profond.

Exemplaire aussi, la lente remontée, jusqu'aux centres communautaires de décisions, des alarmes diffuses, voire des révoltes, d'une opinion publique tenue à l'écart des cuisines aseptisées où s'élaborent pourtant les standards de notre bonheur futur.

Exemplaire enfin, la sourde et confuse lutte d'influence entre institutions, et entre lobbies, où se décide le sort toujours incertain de la culture de la vigne et des fromages non pasteurisés, car c'est bien d'une culture qu'il s'agit.

I- UN PROGRAMME D'HARMONISATION MINIMALE, APPUYÉ SUR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

Du "Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur" de juin 1985 à la "Communication concernant la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté" publiée en octobre 1989, les orientations énoncées par la Commission demeurent les mêmes, fondées, il est vrai, sur une jurisprudence, constante jusque-là, de la Cour de justice des Communautés.

A - Un programme d'harmonisation minimale : les orientations de la Commission

La Commission avait tout d'abord envisagé l'harmonisation "verticale" de la fabrication des principales denrées alimentaires. Ce programme, publié en 1969 et révisé en 1973 distinguait quelque cinquante catégories de produits appelant des directives d'harmonisation, chaque catégorie pouvant faire l'objet de plusieurs directives.

Régies par l'article 100 du Traité de Rome, ces mesures d'harmonisation devaient être adoptées par le Conseil à l'unanimité.

En raison des disparités entre les réglementations nationales à rapprocher, et d'une "sensibilité particulièrement élevée de l'opinion publique" en la matière, notée par la Commission elle-même (cf communication du 8 novembre 1985), ces travaux d'harmonisation se révélèrent particulièrement laborieux puisque, fin 1985, soit 16 ans après la publication du programme, seules quatorze directives avaient été adoptées.

Encore certaines d'entre elles étaient-elles partielles ou si peu exigeantes qu'elles pouvaient à peine être regardées comme des mesures d'harmonisation.

1. Le "Livre blanc" sur l'achèvement du marché intérieur de juin 1985

Ces difficultés affectant la plupart des catégories de normes, qu'elles régissent les produits manufacturés ou les denrées alimentaires, la Commission changea radicalement d'orientation dans son entreprise de démantèlement des obstacles techniques aux échanges intracommunautaires, démantèlement indispensable à l'établissement d'un espace sans frontières intérieures. C'est ce changement radical d'orientation qu'exprimait le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, et que devait rendre opérationnel

l'Acte unique européen, avec la quasi généralisation de la règle de la majorité qualifiée du Conseil pour l'adoption des mesures d'harmonisation requises par l'établissement du marché intérieur.

Publié le 14 juin 1985, le "Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du Marché intérieur" devait être approuvé par le Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985. Ce document est expressément mentionné dans une déclaration de la Conférence d'adoption de l'Acte Unique européen "relative à l'article 8 A du Traité C.E.E." qui régit l'établissement du marché intérieur. Cette déclaration engage la Communauté à prendre avant le 1er janvier 1993 "les mesures nécessaires à la réalisation du marché intérieur... et plus particulièrement les décisions nécessaires à l'exécution du programme de la Commission, tel qu'il figure dans le "Livre blanc" sur le marché intérieur".

Le "Livre blanc" proposait, dans le souci d'accélérer la suppression des frontières et en particulier les "contrôles physiques" de marchandises aux frontières intracommunautaires, de renoncer à une harmonisation détaillée de tous les domaines de l'activité économique faisant l'objet d'une réglementation dans les Etats membres, au profit d'une méthode moins laborieuse présentée comme une "nouvelle approche" : "L'orientation de la Commission consiste à délaissier la notion d'harmonisation au profit de la reconnaissance mutuelle et d'équivalence".

S'agissant plus particulièrement des denrées alimentaires, le Livre blanc traçait ainsi les orientations à suivre : "dans le domaine des produits alimentaires, l'action législative a essentiellement consisté, et ce sera également le cas à l'avenir, à élaborer des directives "horizontales" en matière d'utilisation des additifs, d'étiquetage, etc., lorsque l'objectif prioritaire de protéger la santé et la sécurité des consommateurs est en jeu. Conformément à la nouvelle méthode et aux recommandations du comité Dooge, la Commission proposera des procédures plus efficaces pour la mise en oeuvre de l'harmonisation conformément à l'article 100 dans ce secteur. Cette méthode se fondera sur le principe de la délégation à la Commission, assistée par le comité scientifique pour l'alimentation, de la mission d'établir et de gérer les dispositions plus détaillées et techniques de ces directives, laissant au Conseil le soin de fixer les critères essentiels de sécurité et de santé à observer. A cette fin, la Commission soumettra au Conseil et au Parlement, une communication avant la fin de 1985 et proposera l'extension de la directive 83/189 au secteur alimentaire." (à savoir la notification préalable de toute mesure nationale de réglementation technique).

De fait, la Commission proposait dans la seconde partie du Livre blanc une vingtaine de textes d'harmonisation,

harmonisation "horizontale" pour la plupart d'entre eux (additifs, arômes, solvants, conservateurs... et procédures d'analyse ou de contrôle, étiquetage et emballages...), quelques textes d'harmonisation "verticale" étant proposés pour des denrées spécifiques (chocolats, jus de fruits, confitures...), le plus souvent des modifications de directives déjà adoptées.

C'est d'ailleurs pour contourner l'obstacle des désaccords persistants face à ses propositions d'harmonisation "verticale", produit par produit, chaque Etat membre défendant ses méthodes de production nationale et qui, leur laxisme, qui, leur rigueur, que la Commission a mis en avant cette "nouvelle approche" d'harmonisation sur des normes minimales. De même, les textes proposés privilégiaient une harmonisation minimale "horizontale", c'est-à-dire l'édiction de quelques normes s'appliquant au plus grand nombre de produits assimilables, voire à tous les produits alimentaires indistinctement.

Le corollaire de la "nouvelle approche" est la reconnaissance mutuelle des normes nationales et l'acceptation réciproque des produits de tous les Etats membres, y compris sur les marchés des Etats ayant des normes nationales élevées, dès lors que les produits des autres Etats membres répondraient aux "exigences essentielles" fixées par les quelques règles communautaires d'harmonisation.

Quelques mois à peine après la publication du Livre blanc, la Commission devait adresser au Conseil et au Parlement européen une "Communication" précisant la "nouvelle approche" en matière de législation communautaire des denrées alimentaires.

2. La communication de la Commission du 8 novembre 1985 sur la législation communautaire des denrées alimentaires

Précisant les orientations du Livre blanc à l'égard du domaine particulier des denrées alimentaires, la communication de la Commission exposait que :

"La nécessité de protéger la santé publique est reconnue par tous les Etats membres, et partant, toutes les législations nationales concourent à la réalisation de cet objectif. Dès lors, le Conseil a constaté que les objectifs poursuivis par les différents Etats membres pour la protection de la santé de leurs citoyens sont en principe équivalents même si les moyens techniques pour leur mise en oeuvre diffèrent.

"Il s'ensuit que les règles et contrôles prévus au niveau national visent, malgré leurs différences, à atteindre ces objectifs

identiques et doivent, dès lors, être reconnus en principe par tous les Etats membres. En vertu des articles 30 à 36 du Traité de Rome, la commercialisation d'une marchandise légalement fabriquée et commercialisée dans un Etat membre, ne peut être entravée par les réglementations des autres Etats membres que si celles-ci sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives et poursuivent un but d'intérêt général dont elles constituent la garantie essentielle".

La reconnaissance mutuelle des normes nationales et l'acceptation réciproque des produits légalement fabriqués au regard de la réglementation de l'Etat d'origine et non plus de celle de l'Etat de mise en vente, devenait la règle. La Commission retenait cependant la nécessité de quelques normes "horizontales" s'appliquant à toutes les denrées alimentaires ou à certaines catégories identiques d'un Etat membre à l'autre. Ainsi, la communication énonçait parmi les domaines à réglementer au niveau communautaire : les additifs alimentaires ; les matériaux et objets en contact avec les denrées alimentaires ; certains procédés de fabrication (surgélation, irradiation) ainsi que la production à partir de bio-technologies ; l'étiquetage et enfin, l'organisation du contrôle de ces réglementations.

La communication écartait tout mécanisme de reconnaissance des spécifications de qualité, considérant péremptoirement que "la crainte que l'absence de spécifications de qualité communautaires ne conduise fatalement au nivellement de la qualité par le bas, la norme nationale la plus libérale étant appelée à devenir la règle", ne pouvait "être étayée par des faits tangibles" (cf ci-dessous "les attestations de spécificité").

Enfin, la Commission préconisait, pour l'adoption des quelques normes reconnues nécessaires, un mécanisme lui faisant la part belle (cf ci-dessous "la répartition des compétences").

De fait, un certain nombre de directives "horizontales" purent être prises (cf ci-dessous chapitre II) selon les orientations tracées par la communication de la commission et ce d'autant plus aisément que l'Acte unique européen étant entré en vigueur, les mesures d'harmonisation concourant à l'établissement du marché intérieur pouvaient désormais, sauf exception, être adoptées selon la procédure de l'article 100-A nouveau, c'est-à-dire à la majorité qualifiée du Conseil.

Néanmoins, même réorientées en faveur de l'édition de quelques directives "horizontales" peu nombreuses fixant des "normes essentielles" communes à toutes les denrées alimentaires, les propositions de la Commission n'ont pas toujours rencontré le succès escompté, certains Etats membres les jugeant exagérément

contraignantes tandis que d'autres, plus nombreux à compter de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, refusaient le démantèlement de toutes leurs réglementations nationales et l'ouverture de leurs marchés au nom de la libre circulation de marchandises dont ils contestaient l'équivalence.

Aussi, la Commission a-t-elle jugé utile de publier le 24 octobre 1989, une nouvelle communication sur un domaine dont elle s'affligeait périodiquement, de rapports semestriels en rapports semestriels sur "l'état d'achèvement du marché intérieur", comme au long de ses rapports annuels sur "l'application du droit communautaire" qu'il fût celui où se perpétuaient des obstacles à la libre circulation des marchandises et des contrôles nationaux.

3. La communication de la Commission "concernant la libre circulation des denrées alimentaires" du 24 octobre 1989.

La plus récente des communications de la Commission, tout en confirmant les orientations des communications précédentes, faisait pour la première fois état, cependant, de la prise en considération, au niveau communautaire, de la qualité des produits, évoquant notamment les garanties que peuvent représenter un étiquetage précis, la protection des dénominations spécifiques, la réglementation des additifs.

Cette mention d'une "politique active de la qualité" est présentée comme un développement de l'une des perspectives tracées dans la Communication de la Commission "L'avenir du monde rural" de 1988 (Com - 88 - 501). La "politique de qualité apparaît ainsi comme un sous-produit de la réforme de la Politique Agricole Commune, dont elle serait destinée, au moins théoriquement, à compenser certains des effets les plus choquants, notamment sur les petites exploitations agricoles et les PME de transformation qui leur sont liées.

La "conclusion" de la synthèse que présente la Commission de sa communication ne laisse guère de doute cependant sur l'équilibre des divers éléments de la politique communautaire des denrées alimentaires :

"La législation communautaire relative aux denrées alimentaires doit assurer à la fois un niveau élevé de protection de la santé publique et une information correcte et adéquate du consommateur quant à la nature, aux caractéristiques et, le cas échéant, à l'origine des denrées alimentaires mises dans le commerce. Ces dispositions seront complétées de façon à garantir que toutes les denrées alimentaires produites et commercialisées dans la Communauté

satisfont aux exigences de protection de la santé publique, des consommateurs, de l'environnement et de la loyauté des transactions commerciales".

"Pour les aspects non couverts par cette réglementation communautaire, la mise en oeuvre de la jurisprudence de la Cour permet d'assurer la libre circulation des denrées alimentaires.

"L'achèvement d'un marché intérieur dans ce secteur, s'accompagnant d'une promotion active de la qualité des produits, devrait ainsi assurer l'accès des consommateurs à la grande diversité de la production agro-alimentaire de la Communauté, en offrant aux producteurs les avantages et les débouchés du grand marché".

Cette conclusion doit se lire ainsi : les dispositions strictement nécessaires à la protection des intérêts essentiels, sous forme de directives "horizontales". Pour le reste, c'est la règle de l'ouverture des marchés de tous les Etats membres à tous les produits légalement fabriqués dans au moins un Etat de la Communauté, fût-il le moins exigeant, qui s'applique.

Quant à la "promotion active de la qualité" qui devrait "accompagner" l'achèvement du marché intérieur, elle apparaît bien tenir le rôle de l'alouette dans la fameuse recette du pâté d'alouette ou de la "cerise sur le gâteau" généralement destinée à faire passer un mets insuffisamment appétissant.

Le contraste est d'autant plus frappant que la Commission détaille, dans la communication d'octobre 1989, les domaines qui devront faire l'objet de réglementations communautaires harmonisées, sous forme de directives "horizontales" s'appliquant à tous les produits alimentaires ou à quelques catégories très générales.

Et le seul fondement reconnu pour "légitime" à ces réglementations communautaires limitant la libre circulation de denrées non conformes demeure la protection de la vie et de la santé des personnes.

Ainsi la communication énonce-t-elle que :

"Selon la Commission, les législations qui répondent à un objectif légitime de politique sanitaire (protection de la population en général ou de certains groupes sensibles en particulier) sont essentiellement celles qui :

- interdisent, restreignent ou limitent l'utilisation d'additifs alimentaires,
- assurent l'inertie vis-à-vis des denrées alimentaires des matériaux et objets en contact avec celles-ci,
- interdisent ou limitent la présence, sur ou dans les denrées alimentaires, de résidus de pesticides et de contaminants,
- fixent les critères microbiologiques qui doivent être observés,
- réglementent le recours à certains procédés de fabrication ou de traitement des denrées alimentaires,
- obligent à mentionner dans l'étiquetage des informations nécessaires pour assurer la protection de la santé des personnes.

"Dans la mesure où l'application de telles mesures législatives est susceptible d'entraver la libre circulation des denrées alimentaires, la Commission a entrepris, dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, d'harmoniser les dispositions qui régissent ces matières".

Hormis le non respect de ces dispositions harmonisées, les Etats membres n'auraient plus aucun motif pour s'opposer à la libre circulation. C'est-à-dire qu'ils ne pourraient interdire ou limiter la mise en vente sur leur territoire de produits qui, tout en respectant les normes communautaires, viendraient concurrencer des productions nationales plus chères parce que soumises, par tradition ou par contrainte administrative locale, à des règles de fabrication traduisant un souci de qualité (charcuterie pur porc, vin mis en bouteille sur les lieux de production, spécialités fromagères à taux garanti de matière grasse, etc ...).

4. Le document de la Commission sur "une nouvelle politique communautaire de normalisation" (décembre 1989)

On peut prendre une exacte mesure de la vigueur des intentions de la Commission à l'égard de la promotion d'une politique communautaire de la qualité, en lisant le volumineux ouvrage qu'elle a publié en décembre 1989 et qui décrit les perspectives d'harmonisation communautaire dans les différents domaines concernés par la normalisation technique, les produits alimentaires s'y trouvant évoqués entre les tracteurs et machines agricoles, les

produits pharmaceutiques, les produits chimiques et les matériaux de construction.

Une lecture attentive du chapitre consacré aux denrées alimentaires ne laisse pas en effet d'être instructive : la Commission excipant de son interprétation traditionnelle de la Jurisprudence "Cassis de Dijon", déclare que : "l'arrêt rendu par la Cour rappelle que le traité interdit toute législation nationale visant à empêcher la commercialisation d'un bien produit et commercialisé légalement dans un autre Etat membre. Ce qui se traduit par une reconnaissance mutuelle par les Etats membres de leurs normes de produit respectives."

Toutefois, ce principe légal n'élimine pas toutes les difficultés pratiques rencontrées par les industriels exportateurs. Le jugement dans le cas du cassis de Dijon n'interdit pas l'adoption de lois nationales visant à assurer la protection de la santé publique et des intérêts du consommateur. Il est évident que l'application de ces réglementations n'est pas toujours aisée. Une harmonisation à l'échelle communautaire des réglementations dans ces domaines s'avère nécessaire. Rappelant la "nouvelle approche" annoncée par le Livre blanc, la Commission confirme que sa "stratégie" combine désormais les éléments suivants :

● une harmonisation suffisante des réglementations et des normes nationales pour :

- protéger la santé publique,
- assurer l'information du consommateur au moyen d'un étiquetage clair et garantir sa protection dans les autres domaines que celui de la santé,
- garantir la loyauté des échanges commerciaux,
- prévoir les contrôles publics nécessaires.

● dans tous les autres domaines, assurer la reconnaissance mutuelle des réglementations et des normes respectives de chaque Etat membre, de manière à ce qu'un produit dont la commercialisation est autorisée dans un pays puisse être accepté dans l'ensemble de la Communauté, ce dernier point découlant de la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

Selon la Commission, "la mise en oeuvre de cette nouvelle approche s'effectuerait d'abord par le biais de directives-cadres horizontales établissant la philosophie générale et les contrôles applicables dans un secteur déterminé, par exemple les additifs. Ces directives seraient ensuite complétées par des directives

horizontales spécifiques donnant le détail de la mise en application de ces prescriptions dans les segments spécifiques d'un secteur plus large, par exemple les agents d'aromatisation comme catégorie appartenant à la classe des additifs. En outre, il s'avérera nécessaire de faire intervenir des directives de commodité ou de produit pour certains types précis de denrées alimentaires, comme les confitures par exemple. Enfin, il sera indispensable, compte tenu du progrès technique, d'assurer la mise à jour des directives communautaires de gestion existantes".

Enfin, la Commission énonce les domaines de la réglementation communautaire harmonisée (déjà adoptée, ou à l'état de proposition au Conseil) : additifs, matériaux en contact avec les denrées alimentaires, étiquetage, denrées destinées à une alimentation particulière, contrôle officiel des denrées alimentaires, ionisation des denrées alimentaires.

Domaines complétés par les directives relatives aux "marques permettant d'identifier le lot auquel appartient une denrée alimentaire", et au "préconditionnement en volume de certains liquides en préemballage".

Outre que cette présentation de la réglementation communautaire des denrées alimentaires fait référence aux difficultés des seuls "industriels exportateurs", et ignore complètement les intérêts des exportateurs de produits non industriels, on observera que l'introduction du chapitre "Denrées alimentaires" ne fait nulle mention d'une réglementation protectrice des spécificités ni même d'un simple objectif de "qualité" : voilà désormais le pâté d'alouette sans alouette, le gâteau sans cerise...

*

* *

Au regard des traditions communes à plusieurs Etats membres (la France mais aussi l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, attachés à des produits alimentaires savoureux et variés), la politique communautaire telle que la décrivent tous les documents successifs de la Commission : édicition de quelques exigences "horizontales" strictement limitées à la protection de la santé publique, ainsi qu'à l'information des consommateurs et, hormis cela, libre concurrence sur un marché sans barrières réglementaires ni contrôles, apparaît bien comme une harmonisation minimale privilégiant la libre circulation des marchandises, et la concurrence

par les prix qu'elle entraîne, sur toute autre considération, de qualité notamment.

On retrouve là le biais dans l'interprétation du Traité de Rome qu'on a pu observer dans maint autre domaine de la réglementation communautaire : d'instrument privilégié du progrès économique et social des peuples européens (qui est le but que s'assignaient les Etats fondateurs de la Communauté), les libertés de circulation, notamment des marchandises, des services et des capitaux, deviennent un objectif en soi. Et qu'importe que l'effet de sa réalisation fût de nuire au progrès "économique et social", d'ailleurs moins aisément mesurable que le degré de démantèlement des réglementations nationales protectrices des produits alimentaires traditionnels.

Force est pourtant de convenir que cette interprétation du Traité, la Commission a pris soin de la faire cautionner par la jurisprudence de la Cour de justice, dont elle ne manque pas de rappeler les arrêts fameux depuis l'affaire "Cassis de Dijon".

B- La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes

On aurait tort de voir dans les communications de la Commission en matière de réglementation des produits alimentaires, une systématisation *a posteriori* de quelques arrêts rendus par la Cour de Luxembourg au hasard des espèces soumises à son appréciation par quelques producteurs mécontents de "mesures d'effet équivalent" à des restrictions, injustifiées, aux échanges intracommunautaires.

La jurisprudence de la Cour doit bien plutôt être regardée comme l'harmonisation "poursuivie par d'autres moyens", selon une tactique toute clausewitzienne, que ceux de la réglementation. En effet, devant la lenteur du rapprochement des normes nationales, faisant apparaître comme irréalisable le programme d'harmonisation établi en 1969, la Commission, avant même la réorientation de son action vers une harmonisation minimale annoncée dans le Livre blanc de 1985, a choisi d'obtenir par la voie juridictionnelle ce qu'elle désespérait d'obtenir par la voie normative.

La Commission n'expose-t-elle pas elle-même sa démarche dans la communication du 8 novembre 1985, en des termes peu équivoques :

"la règle de l'unanimité prévalant au sein du Conseil constitue un frein à l'adoption et au développement de la législation communautaire. Ce blocage systématique n'est plus tolérable. Il

serait préférable de recourir à la voie judiciaire ouverte par les articles 30 et suivants en liaison avec les articles 169 et 177 du traité CEE plutôt que de contribuer par la recherche de dispositions communautaires à un arrêt quasi total de tout développement futur".

"La Commission se réfère tout spécialement aux réglementations portant sur la composition, la désignation, la présentation, le conditionnement des produits, ainsi qu'aux réglementations prescrivant le respect de certaines normes techniques".

1. La jurisprudence de la Cour de Justice

Rendue à l'occasion d'espèces dont les éléments de fait et de droit diffèrent sensiblement, la jurisprudence de la Cour de Justice a tout d'abord confirmé les orientations suivies par la Commission matière de démantèlement des règles nationales, même si des nuances se sont fait jour.

• La libre circulation comme principe :

La jurisprudence de la Cour, en posant dès le très fameux arrêt "Cassis de Dijon (arrêt du 20 février 1979 - Aff. 120-78) le principe de la reconnaissance mutuelle des règles nationales, a contribué à imposer la libre circulation des produits, nonobstant "toute réglementation nationale susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges intracommunautaires". Un produit provenant d'un autre Etat membre doit pouvoir conserver sa dénomination, même s'il diffère du produit national portant la même dénomination, par sa composition ou ses règles de fabrication.

De nombreux arrêts ont été rendus par la suite, confirmant cette jurisprudence fondamentale.

On analysera les principaux :

- La loi allemande de "pureté de la bière".

Les affaires 176/84 et 178/84 sur la commercialisation de la bière en Grèce et en Allemagne, très importantes pour les précisions que contiennent les arrêts sur les additifs et sur la notion de "nécessité technologique", ont donné lieu à deux arrêts du 12 mars 1987.

La loi de pureté de la bière de RFA dont la loi grecque s'inspire, limitait la commercialisation sous la dénomination "bière" aux boissons faiblement fermentées à base de houblon, de malt d'orge,

d'eau et de levure. Des prescriptions identiques s'appliquaient aux bières à forte fermentation avec quelques exceptions.

Cette réglementation fonde l'interdiction de commercialiser sous l'appellation "bière" pour des considérations de santé publique les boissons qui incluent d'autres substances, notamment des additifs. On en devine facilement les conséquences commerciales : les allemands sont en effet les plus grands consommateurs de bière de la Communauté (146 litres par habitant par an), les deuxièmes producteurs mondiaux avec 93 millions d'hectolitres en 1985, derrière les Etats-Unis (227 millions), et devant le Royaume-Uni (62,5), l'Espagne (23), la France (21), les Pays-Bas (17,5) et la Belgique (10,5) ; or, contrairement à ce qui paraîtrait logique, le marché allemand importe très peu de bière des autres pays (600.000 hectolitres par an, soit 1 % de la consommation). Outre les distorsions de concurrence qu'elle occasionne, cette réglementation est un facteur de l'extraordinaire fragmentation de la brasserie allemande (1.200 entreprises, soit 75 % du total de la Communauté), raison décisive de son manque de compétitivité.

La Cour, dans ses arrêts de mars 1987, considère injustifiable et contraire au principe de proportionnalité, une interdiction aussi absolue de l'usage des additifs. Les systèmes en vigueur en Allemagne et en Grèce conduisent à l'exclusion de tout additif autorisé dans les autres Etats membres, sans aucun fondement d'ordre sanitaire ou technologique. A preuve, le fait que les ingrédients visés ont été autorisés pour la fabrication de presque toutes les autres boissons.

- La loi italienne sur les pâtes.

L'affaire 407/85 sur la commercialisation en Italie des pâtes fabriquées à partir de blé tendre a donné lieu à un arrêt du 14 juillet 1988.

La loi italienne sur les pâtes alimentaires présentait un cas similaire. Dans son article 29, elle prescrivait l'usage exclusif de blé dur pour la production industrielle de pâtes. La Cour s'est prononcée également contre cette "loi de pureté", malgré les habitudes alimentaires du consommateur italien et les éventuelles conséquences économiques sur une production pratiquement circonscrite aux zones les plus défavorisées du sud de la Communauté et qui bénéficie d'une réglementation spécifique du marché (avec un prix d'intervention plus élevé que celui du blé tendre et des aides directes à la production).

Pour la Cour, l'interdiction totale de commercialiser des pâtes importées fabriquées à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé dur et de blé tendre est disproportionnée à l'objectif poursuivi ;

elle n'est justifiée ni par des raisons de santé publique, ni de protection du consommateur, ni pour tenir compte de la loyauté des échanges, et elle ne contribue pas au bon fonctionnement de l'organisation commune de marché des céréales. Selon les juges de la Communauté, le gouvernement italien pouvait réserver la dénomination "pâtes de semoule de blé dur" aux pâtes produites exclusivement à partir de cette qualité de blé et permettre ainsi aux consommateurs italiens de montrer librement leurs préférences en fonction des diverses qualités et des prix.

- La réglementation allemande sur les saucisses et pâtés.

L'affaire 274/87 sur la composition des produits à base de viande en RFA a donné lieu à un arrêt du 2 février 1989.

L'affaire relative à l'interdiction d'importation des produits à base de viande non conformes à la réglementation allemande fournit un exemple similaire aux précédents. Dans son arrêt, la Cour n'accepte pas non plus les "exigences impératives" mises en avant par le gouvernement allemand. On ne peut ni considérer l'inclusion éventuelle de protéines végétales dans les produits à base de viande comme une atteinte à la santé humaine, ni interdire l'importation des produits qui ne sont pas essentiellement à base de viande au nom de la protection du consommateur, pour laquelle il suffisait d'exiger un étiquetage adéquat, ni enfin, justifier ces mesures nationales comme un soutien aux mesures communautaires pour stabiliser les marchés du boeuf et du porc, alors que la jurisprudence de la Cour elle-même fait clairement obligation aux Etats membres de s'abstenir de toute mesure unilatérale dans les domaines où fonctionnent des organisations communes de marché.

- Composition des fromages et des yaourts, et succédané de lait.

Dans la ligne directe de la jurisprudence "Cassis de Dijon", la Cour s'est prononcée en 1988 sur trois affaires relatives aux produits laitiers.

L'affaire 286/86 sur la dénomination et la composition du fromage "Edam" en France a donné lieu à l'arrêt du 22 septembre 1988.

Dans cette affaire, elle a dénoncé l'interdiction faite par l'Etat français d'utiliser la dénomination "Edam" pour les fromages importés d'autres Etats membres et ne comprenant pas au moins 40 % de matières grasses, lorsqu'ils ont été fabriqués et commercialisés légalement sous cette dénomination dans l'Etat membre d'origine et que le consommateur est informé de façon adéquate de leur teneur en matières grasses (34,3 %).

De même, dans l'affaire 298/87, par son arrêt du 14 juillet 1988, la Cour a qualifié de mesure équivalente à une restriction quantitative, le fait de réserver le droit d'utiliser la dénomination "yaourt" aux seuls yaourts frais, à l'exclusion des yaourts surgelés, lorsque les caractéristiques de ces derniers ne diffèrent pas substantiellement de celles des frais (comportant des ferments lactiques vivants) et qu'ils ont un étiquetage approprié.

De même, un arrêt du 11.10.1990 (Affaire C-196-89) a annulé une réglementation italienne fixant un minimum de matières grasses pour les fromages, dont l'emmenthal.

Enfin, dans l'affaire 216/84, par son arrêt du 23 février 1988, la Cour a rejeté l'invocation d'exigences impératives comme la protection des consommateurs et la défense de la santé publique pour empêcher la libre commercialisation de "succédanés" du lait en poudre et du lait concentré (dérivés du soja), ne laissant aux Etats que la faculté d'imposer un étiquetage censé dissiper toute équivoque sur la nature réelle du produit. A l'argument que, de ce fait, elle aggravait les problèmes du secteur laitier, caractérisé par des excédents considérables, la Cour a répondu que c'était à la Communauté, et non à un Etat en particulier, d'y trouver des solutions.

Dans un arrêt du 11 mai 1989 (Aff. 76-86) la Cour confirmait cette ouverture aux "blanchisseurs de lait", même si l'information des consommateurs "peut soulever quelques difficultés", comme dans le cas de la restauration collective.

Rendus, sauf rares exceptions, sur saisine de la Commission, ces arrêts constituent une véritable politique jurisprudentielle dont la Commission a pu tirer l'interprétation évoquée ci-dessous, dominée par l'application sans nuance du principe de libre circulation des marchandises, présumées également protectrices de la santé humaine, "exigence impérative" essentielle, sous la seule réserve d'éventuelles règles nationales d'étiquetage, exigence en quelque sorte complémentaire.

• mais pas pour seule règle :

Tout d'abord, la Cour a toujours jugé qu'un étiquetage rectificatif ou complémentaire était nécessaire pour informer le consommateur des différences que présente le produit importé par rapport à celui auquel il est habitué.

En outre, la Cour, dans des arrêts récents ("Deserbais" du 22 septembre 1988, Aff. 286-86 et "Smanor" du 14 juillet 1988, Aff. 298-87, arrêts évoqués ci-dessus) a reconnu que la modification de la dénomination de vente pouvait être nécessaire pour assurer la

protection des consommateurs contre les risques de confusion entre des produits très différents. Ainsi, lorsque le produit importé "s'écarte tellement, du point de vue de sa composition ou de sa fabrication, des marchandises généralement connues sous cette même dénomination dans la Communauté, qu'il ne saurait être considéré comme relevant de la même catégorie, "aucun étiquetage additionnel n'étant alors suffisant pour assurer une correcte information du consommateur, l'exigence d'une dénomination différente est justifiée".

Force est pourtant de reconnaître que, si la Cour de justice reconnaît la possibilité théorique de mesures nationales protectrices, elle en définit si étroitement les conditions de liceité qu'elle n'est à peu près jamais à même de déclarer valides de telles mesures dès lors qu'elles s'opposent au commerce intra-communautaire de denrées alimentaires et au principe fondamental de la libre circulation des marchandises.

En effet, on peut considérer que la Cour n'admet de dérogations à ce principe que dans des conditions très strictes : les obstacles, résultant de disparités entre les réglementations commerciales et techniques, ne peuvent être acceptés que si ces réglementations :

- sont nécessaires, c'est-à-dire appropriées et non excessives, pour satisfaire à des exigences impératives (santé publique, protection des consommateurs ou de l'environnement, loyauté des transactions commerciales),

Néanmoins, il convient de souligner que la jurisprudence de la Cour de justice s'est enrichie de quelques nuances, depuis les premiers arrêts rendus à la demande de la Commission désespérant d'obtenir les mesures d'harmonisation réglementaire qu'elle souhaitait.

Est-ce l'effet de l'élargissement du collège des juges de Luxembourg à des représentants des nouveaux États membres, Grèce, puis Espagne et Portugal et disposant chacun d'une voix égale à celle des représentants des six, puis neuf États qui composèrent longtemps la Communauté ? Toujours est-il que les arrêts rendus depuis 1986 semblent tempérer parfois la primauté, naguère quasi absolue, du principe de libre circulation.

Un arrêt tout récent, délibéré qui plus est en assemblée plénière, a ainsi reconnu la validité de mesures nationales restreignant la commercialisation de fromages comportant l'addition de nitrate destiné à en limiter la fermentation (arrêt du 16 juillet 1992, Affaire C. 344-90) en France, Italie et Grèce.

On observera que la Cour était à nouveau saisie par la Commission et par elle seule initialement, un Etat membre n'étant qu'intervenu au soutien de l'instance.

Constatant que la réglementation française n'édicte pas une interdiction générale et absolue, qu'elle comportait une procédure d'instruction d'une éventuelle demande d'autorisation de commercialisation ainsi que des recours juridictionnels satisfaisants, la Cour a rejeté le recours de la Commission, mentionnant même expressément que : "C'est à juste titre que le gouvernement français a souligné que, dans les arrêts Motte, Muller et Bellon, précités, dans lesquels était en cause une interdiction d'importation d'un aliment produit et commercialisé dans un autre Etat membre, motif pris de ce qu'il contenait un additif déterminé, la Cour n'a pas considéré l'interdiction critiquée comme incompatible avec le droit communautaire, mais elle a simplement rappelé les exigences auxquelles doit répondre un système d'interdiction sous réserve d'autorisation".

Exigences qui, s'agissant du "besoin technologique" invoqué pour justifier la présence d'un additif, doivent être "évaluées en tenant compte des résultats de la recherche internationale, de l'appréciation qui en a été faite par les autorités des autres Etats membres" et enfin "des habitudes alimentaires de l'Etat membre concerné".

Encore convient-il de souligner que la restriction à la libre circulation n'a été admise qu'en raison des effets éventuels de l'additif (nitrate) sur la santé humaine, et nullement pour protéger un processus de fabrication traditionnel.

2. L'interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice par la Commission

Dès le 3 octobre 1980, la Commission s'empresse de publier une "communication sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20 février 1979 dans l'affaire 120-78 "Cassis de Dijon", manifestant ainsi sa satisfaction d'avoir obtenu par la voie juridictionnelle ce qu'elle désespérait d'obtenir par la voie de l'harmonisation communautaire des normes techniques : le démantèlement des dispositions nationales.

On ne s'étonnera donc pas de l'interprétation que propose la Commission de cette jurisprudence : "L'application des principes dégagés par la Cour implique qu'un Etat membre ne saurait, en principe, interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou

qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits. En effet, dans la mesure où le produit en cause répond "de façon convenable et satisfaisante" à l'objectif légitime visé par sa réglementation (sécurité, protection du consommateur, environnement, etc.), l'Etat membre importateur ne saurait, pour justifier l'interdiction de vente sur son territoire, invoquer le fait que les moyens utilisés pour atteindre ce^t objectif sont différents de ceux imposés aux produits nationaux.

"Dans un pareil cas une interdiction absolue de vente ne pourrait être considérée comme "nécessaire" pour satisfaire à une "exigence impérative" car elle n'en constituerait pas la "garantie essentielle" au sens précisé par l'arrêt de la Cour.

"La Commission devra donc s'attaquer à un ensemble de réglementations commerciales fixant des conditions techniques ou qualitatives au respect desquelles est subordonnée l'admission sur le marché national des produits fabriqués et commercialisés dans d'autres Etats membres, et cela dans tous les cas où les entraves résultant de telles réglementations ne sauraient être acceptées au sens des critères très stricts énoncés par la Cour.

"La Commission se réfère tout spécialement aux réglementations portant sur la composition, la désignation, la présentation, le conditionnement des produits, ainsi qu'aux réglementations prescrivant le respect de certaines normes techniques."

Attaquer, et "tout spécialement les réglementations portant sur la composition, la désignation, la protection, le conditionnement des produits" ainsi que celles prescrivant le respect de certaines normes techniques : on ne saurait annoncer programme plus clair ni plus offensif... Cette interprétation étant reprise, de communications en rapports sur l'application du droit communautaire, on voit toute l'importance que la Commission accorde aux spécifications garantissant la qualité des produits alimentaires au-delà de leur seule innocuité à l'égard des processus vitaux, et toute la considération qu'elle professe pour les mesures nationales de protection, systématiquement suspectées de protectionnisme et, comme telles, à anéantir. Et cela, quand bien même ces mesures, formalisant des traditions gastronomiques ancestrales, seraient regardées dans certains Etats, dans certaines régions, comme un élément du patrimoine, et, oserait-on dire, de l'identité nationale ou locale ?

Enfin, on ne manquera pas de souligner que la conclusion de cette communication interprétative exprime la conviction de la Commission "que cette approche assurera aux industriels de la Communauté une plus large liberté des échanges et

favorisera de la sorte l'assise de l'industrie de la Communauté tout en répondant à l'attente des consommateurs."

Assise industrielle, soit. Est-ce la seule attente, pourtant, des consommateurs ? Et pas seulement de ceux qui s'associent entre A.A.A. (Amateurs de l'andouillette authentique) ?

La doctrine que la Commission tire de la jurisprudence de la Cour de justice demeure ferme et constante, comme on peut en juger à la lecture du dernier "Rapport sur le contrôle de l'application du droit communautaire", publié le 29 septembre 1992.

La Commission y expose que, grâce à son action, un "grand nombre de réglementations et pratiques nationales restrictives dans les domaines alimentaire, industriel et des télécommunications ont pu être adaptées aux règles du grand marché." On goûtera l'assimilation...

En matière de produits alimentaires, ladite action a visé principalement "les réservations de dénominations génériques à certaines catégories de produits nationaux"... Plusieurs années après la publication de la communication sur l'avenir du mondez rural censé promouvoir une politique de la qualité, et plusieurs années après la transmission de propositions visant à protéger dénominations et origines géographiques...

La contradiction est flagrante entre les intentions et la pratique appuyée sur une jurisprudence sollicitée et systématisée sans nuance.

*

* *

C'est sur ces bases que la Commission a poursuivi l'édiction de quelques règles communautaires limitées à la protection des "exigences impératives" identifiées dans la jurisprudence de la Cour de Justice, l'acceptation mutuelle d'aliments réputés équivalents, l'emportant, pour le reste, sur toute autre préoccupation, notamment de protection de la qualité.

II - EXIGENCES MINIMALES OU POLITIQUE DE QUALITE : UN CHOIX ESCAMOTE

Les progrès d'une harmonisation communautaire minimale sont sensibles dans le domaine des denrées alimentaires, même si la Commission fait état, aussi bien dans le document de Décembre 1989 que dans le dernier "Rapport au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire" (Doc. C. 250 du 28 septembre) de certains retards.

En revanche, la politique de qualité reste au rang des ardues obligations, dans les limbes peuplées des (nombreuses) bonnes intentions de la Commission, non sans qu'elle poursuive par ailleurs, et simultanément avec les réitérations de cet impératif de qualité, une saisine systématique de la Cour de justice, du chef des dispositions nationales visant à protéger la qualité des produits agro-alimentaires, dispositions tenues pour autant de mesures protectionnistes déguisées.

A - Les progrès de l'harmonisation d'exigences minimales

Un certain nombre de directives ont d'ores et déjà été adoptées, tandis que d'autres sont en voie de l'être.

1. Les directives "additifs alimentaires"

Constatant que c'est dans le domaine des additifs de fabrication ou de conservation des aliments qu'existaient les plus nombreuses dispositions nationales, et que leur divergence était la cause principale des limitations aux échanges intra-communautaires, la Commission, parallèlement à l'exploitation de la jurisprudence de la Cour de justice (arrêt sur la réglementation allemande des bières), a proposé différentes directives d'harmonisation dont la plupart sont d'ores et déjà adoptées. Il s'agit des directives suivantes :

- la directive du Conseil 89/107/CEE du 21 décembre 1988 sur le rapprochement des législations des Etats membres en matière d'additifs alimentaires dans les denrées alimentaires destinées à la consommation humaine.

Le champ d'application de cette directive "cadre" couvre les additifs alimentaires utilisés comme ingrédients pendant la fabrication ou la préparation de produits alimentaires (est considéré comme additif alimentaire toute substance qui n'est pas normalement consommée comme aliment en elle-même).

La directive interdit l'utilisation de substances non mentionnées dans les listes, et qui rempliraient les fonctions spécifiées dans une annexe, par exemple les agents conservateurs, émulsifiants, édulcorants, agents levants.

Selon cette directive, c'est au Conseil qu'il incombe (et non à la Commission, comme celle-ci le souhaitait), d'établir : une liste de substances dont l'utilisation est autorisée à l'exclusion de toutes les autres ; une liste de denrées alimentaires auxquelles ces substances pourront être additionnées et les conditions dans lesquelles elles peuvent l'être, ainsi que les limitations à imposer pour des raisons technologiques ; des règles concernant les substances utilisées comme solvants accompagnés le cas échéant de critères de pureté.

En revanche, la Commission se voit reconnaître une compétence propre, après avis du comité permanent pour l'alimentation (comité de réglementation où les représentants des Etats membres votent à la majorité qualifiée), pour définir : l'établissement de critères de pureté, la procédure de prélèvement d'échantillons, des méthodes d'analyse qualitative et quantitative des additifs alimentaires sur et dans les denrées alimentaires ; enfin les normes garantissant le respect des listes d'additifs autorisés.

Les Etats membres conservent le droit de réglementer temporairement l'usage d'additifs autorisés mais dont la nocivité viendrait à être découverte. De même, ils peuvent autoriser provisoirement des additifs nouveaux.

Enfin, la directive fixe les obligations d'information par l'étiquetage et sur l'emballage, informations destinées aux consommateurs comme aux fabricants utilisant ces additifs.

Cette directive-cadre est assortie de plusieurs directives pour préciser le régime de certains additifs :

- La directive du Conseil 88/388/CEE du 22 juin 1988 sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux agents d'aromatisation utilisés dans les denrées alimentaires et aux matières utilisées pour leur production.

La directive prescrit que la Commission établira, après avis du comité permanent pour l'alimentation, une liste énonçant les agents autorisés et destinés à conférer un arôme ou un goût aux aliments.

Il est prévu que des dispositions ultérieures définiront les règles d'étiquetage et préciseront le régime des agents de synthèse.

Des annexes techniques définissent les modes de calcul et les teneurs maximales.

- La directive du Conseil 88/344/CEE du 13 juin 1988 sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux solvants d'extraction utilisés dans la production de produits et d'ingrédients alimentaires, comportant des annexes techniques qui définissent des listes de solvants, soumis à des conditions particulières d'utilisation ou prohibés, annexes qui devront être révisées périodiquement. Des prescriptions en matière d'étiquetage sont censées informer le consommateur sur le nom des solvants employés et leur niveau de qualité.

- La directive du Conseil 85/585/CEE du 20 décembre 1985 amendant la directive 64/54/CEE sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux agents conservateurs autorisés dans les denrées alimentaires destinées à la consommation humaine.

Ces directives comportent des listes d'agents conservateurs autorisés (y compris dans les vins).

- La directive du Conseil 86/102/CEE du 24 mars 1986 amendant la directive 74/329/CEE sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants, utilisés dans les denrées alimentaires.

Ces directives comportent des listes de produits utilisés, réglementés ou prohibés, régulièrement mises à jour, le cas échéant en réglementant de façon temporaire "expérimentale" l'usage de certains additifs.

- La proposition de directive sur le rapprochement des législations des Etats membres concernant les amidons modifiés destinés à la consommation humaine, transmise par la Commission au Conseil et au Parlement européen, début 1985 (COM 84-726 F) est toujours à l'examen.

2. La réglementation des matériaux en contact avec les denrées alimentaires

Là encore, quoique à un moindre degré que pour les additifs, les Etats membres excipaient de considérations de santé publique pour limiter la commercialisation de denrées alimentaires présentées dans certains matériaux jugés plus ou moins nocifs.

L'oeuvre d'harmonisation d'exigences essentielles dans cette matière est en bonne voie, puisqu'ont été adoptées :

- La directive du Conseil 89/109/CEE du 21 décembre 1988 sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux matériaux et articles destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires.

Cette directive-cadre s'applique aux matériaux et articles destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (des directives particulières avaient esquissé une réglementation des emballages alimentaires, notamment en matière plastique, et défini des procédures de contrôle). N'appartiennent pas à cette catégorie les substances d'enveloppement et d'enrobage telles que les croûtes de fromage ou les peaux recouvrant les viandes, qui peuvent être consommées avec le produit alimentaire lui-même.

Ces matériaux doivent être fabriqués de manière à éviter les migrations de leurs constituants dans les denrées alimentaires en quantités telles que celles-ci seraient susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou de produire des effets modifiant de façon inacceptable la composition du produit alimentaire.

Des directives spécifiques sont prévues pour les plastiques, les films en cellulose régénérée, les élastomères et caoutchoucs, les papiers et cartons, les céramiques, les verres, les métaux et alliages, les cires de paraffine ou microcristallines. Ces directives comprendront notamment une liste des substances autorisées, les conditions d'utilisation, les normes de pureté, etc. Il est prévu que la Commission adoptera ces directives spécifiques après concertation avec le comité scientifique permanent pour l'alimentation.

Les Etats peuvent prendre des mesures de suspension temporaire pour des raisons de protection de la santé publique, soumises ensuite à l'examen de la Commission.

Il est prévu que des mentions apposées avec une encre indélébile sur les matériaux visés, informeront les usagers et

consommateurs de leur conformité aux exigences de la santé publique.

La date d'entrée en vigueur des autorisations a été fixée au 10 juillet 1990 tandis que les interdictions ne sont d'observation générale qu'à compter du 10 janvier 1992.

3. Les directives réglementant l'étiquetage

Il s'agit là évidemment d'un élément essentiel du dispositif communautaire dans la mesure où la Commission, comme la Cour de justice (et certains Etats membres) considèrent que l'information du consommateur est un substitut suffisant aux règles nationales de composition et de fabrication des denrées alimentaires.

Aussi, les dispositions communautaires sont-elles assez nombreuses.

- La première de ces directives fut adoptée en 1979 : "directive 79-112, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard".

Elle a été modifiée pour la dernière fois par la directive du Conseil 89-395 du 14 juin 1989 et une directive de la Commission du 16 janvier 1991 (91-72 C.E.E.).

Cette directive-cadre s'applique à l'étiquetage, la présentation et la publicité dans le domaine des denrées alimentaires. Le champ d'application de la directive s'étend à présent aussi bien aux denrées alimentaires destinées aux établissements de restauration de masse tels que restaurants, hôpitaux et cantines qu'aux denrées destinées à la vente au consommateur final. Elle ne règle pas le problème de l'autorisation ou de l'interdiction de l'ionisation des denrées alimentaires. Cependant, toute denrée ou ingrédient ainsi traité doit porter une mention adéquate.

Elle clarifie les prescriptions en matière d'information du consommateur sur les listes d'ingrédients (sans régler tous les problèmes).

Les réglementations concernant la datation ne s'appliquent pas à certains produits alimentaires : fruits et légumes frais, vins, boissons contenant plus de 10 % d'alcool en volume, sucre à l'état solide, etc. Jusqu'au 11 décembre 1992, les Etats membres ont le droit de tolérer sur leur territoire national que la durée maximale de conservation soit exprimée autrement qu'en termes de date limite de péremption. La directive prescrit l'indication sur l'étiquette du

poids net égoutté pour les produits présentés dans un milieu liquide (lui-même défini).

Enfin, délégation est donnée à la Commission pour édicter, après avis du comité permanent pour l'alimentation, des "mesures spécifiques" précisant les prescriptions de cette directive-cadre.

Etant donné l'importance des intérêts en jeu et la sensibilité des Etats membres à ces réglementations en matière d'étiquetage et le risque de tromperie des consommateurs, on ne s'étonnera guère que les règles d'étiquetage aient été, en fait, adoptées selon la procédure ordinaire de l'article 100 A, et par conséquent, par le Conseil, même statuant à la majorité.

- En matière d'étiquetage des boissons alcoolisées, la directive du Conseil 86/197/CEE du 26 mai 1986 modifiant la directive 79/112/CEE et le règlement (CEE) du Conseil 1576/89 du 29 mai 1989, ont établi des règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des boissons spiritueuses, visant à assurer la libre circulation de ces marchandises dans la Communauté tout en assurant que les consommateurs soient convenablement informés de l'origine, de la teneur en alcool et de certaines autres caractéristiques du produit. En particulier, est fixée la définition des termes gin, rhum, whisky, spiritueux, sucre, mélange, coupage, etc. et les teneurs alcooliques qui les caractérisent ainsi que leur composition traditionnelle. Les spiritueux commercialisés ne peuvent être décrits par des associations de mots ou d'expressions trompeuses comme "façon", "mode", "méthode"... Enfin, sont reconnues les limitations géographiques pour des produits tels que le whisky écossais.

- En matière d'"étiquetage nutritionnel", les propositions de directive "concernant l'introduction de l'étiquetage nutritionnel obligatoire pour les denrées alimentaires destinées au consommateur final" ont donné lieu à des débats prolongés. Elles visent à préciser la procédure d'harmonisation des dispositions nationales prescrivant l'indication des différents nutriments composant une denrée alimentaire, et leur valeur (calories, pourcentage de la dose journalière nécessaire, etc ...)

Adoptée le 24 septembre 1990, la Directive 90-496 définit les termes "étiquetage nutritionnel", "allégation nutritionnelle" (= toute présentation qui énonce, suggère ou implique qu'un élément possède des propriétés particulières), "nutriments" (= protéines, glucides, lipides, fibres alimentaires, vitamines et sels minéraux).

L'étiquetage nutritionnel ne sera obligatoire que lorsqu'une allégation nutritionnelle figure sur l'étiquette ou dans une publicité (Il n'est donc nullement obligatoire pour les denrées à usage "normal", mais dès lors qu'une allégation figure, elle doit respecter les règles de la directive).

Lorsqu'il y a étiquetage nutritionnel, les informations données indiqueront :

- la valeur énergétique,
- la quantité de protéines, de glucides et de lipides (et, pour certains étiquetages, d'acides gras saturés, de fibres alimentaires et de sodium).

La déclaration de la valeur énergétique et de la teneur en nutriments doit se présenter sous forme numérique, avec des unités de mesure spécifiques. Les informations sont exprimées par 100 gr, 100 ml ou par emballage. Celles qui concernent les vitamines et les sels minéraux peuvent être exprimées en pourcentage de l'apport journalier recommandé (AJR), qui peut également être indiqué sous la forme d'un graphique.

Toutes ces informations doivent être regroupées en un seul endroit bien visible, en caractères lisibles et indélébiles, et dans un langage facilement compréhensible pour l'acheteur. Les Etats membres s'abstiennent d'introduire des spécifications plus détaillées que celles déjà contenues dans la proposition de directive en ce qui concerne l'étiquetage nutritionnel.

La directive prévoit également une procédure d'adoption pour toute modification nécessaire (par exemple, adaptation de l'apport journalier recommandé).

● L'étiquetage, une garantie insuffisante

Les dispositions communautaires réglementant l'étiquetage sont de grande importance. En effet, la Commission, confortée par la jurisprudence de la Cour de justice, considère que les règles protectrices nationales doivent disparaître pour assurer la libre circulation des marchandises et s'en remet aux seules précisions de l'étiquetage pour l'information du consommateur.

On ne peut adhérer à ce raisonnement simpliste (délibérément simpliste ?) dans la mesure où se multiplient les situations où l'étiquetage ne peut empêcher une concurrence déloyale.

On mentionnera quelques exemples parmi ces situations aussi nombreuses que les stratagèmes des fabricants d'ersatz :

- Le mode de distribution : tous les produits présentés "en vrac", ou débités à la coupe, sous une vague pancarte manuscrite : viandes, charcuteries, pâtés, fromages, laitages, glaces... Or, se distinguant des produits conditionnés par des fabricants industriels et, eux, dûment emballés et étiquetés, les produits commercialisés de façon plus traditionnelle sont généralement perçus comme de meilleure qualité. Comment le consommateur peut-il être réellement informé que se sont glissées parmi eux des charcuteries comportant moins de 20 % de matière carnée ? Que des fromages se parent d'une dénomination mais n'en respectent pas la composition traditionnelle dont après tout le consommateur peut ignorer les paramètres exacts ? Que les boules de glace prélevées dans des bacs réfrigérés comportent une quantité indéterminée de gélatine animale ? (Dans ce cas, la Cour, sur la demande de la Commission, a confirmé que la libre circulation des marchandises légalement fabriquées au regard des règles de l'Etat membre le moins exigeant, l'emportait sur les normes italiennes, sous la seule réserve d'un étiquetage supposé adéquat - arrêt du 11 juillet 1984. Aff. 51-83).

- Le mode de consommation.

On sait que l'habitude gagne de prendre au moins le repas de midi hors du domicile, qu'il s'agisse des enfants déjeunant à la "cantine", des adultes usant d'une forme de restauration collective ou fréquentant un restaurant sans prétention gastronomique. Quelle garantie ont ces consommateurs quant à la qualité des denrées servies ? Comment assurer leur information, par l'étiquetage, sur les additifs, conservateurs, colorants etc... que comportent les denrées servies ? On voit combien la solution-miracle de la Cour et de la Commission est théorique...

- La situation de certains consommateurs.

On peut citer l'exemple des enfants. Comment considérer que des enfants sont dûment informés par la mention "lécithine de soja" ou l'indication de tel "agent émulsifiant", "de sapidité" désigné par des lettres et des numéros, sur l'emballage des confiseries dont ils font grande consommation ?

- Les caractéristiques de certains emballages.

Sans parler de l'interdiction de réserver certains types d'emballage (tout producteur de vin pétillant peut le présenter dans une "bouteille champenoise") pourtant étroitement associés à une

spécificité et pouvant donc se révéler trompeurs, on citera les godets de "blanchisseurs de café" obtenu à partir de "lait" de soja. La Commission avait déféré à la Cour de justice l'interdiction de commercialisation de ce produit (cf. arrêt du 15.5.89 - Aff. 76-86).

La Cour a donné raison à la Commission, estimant avec elle qu'un étiquetage approprié suffisait à prévenir les confusions éventuelles et le risque de concurrence déloyale.

Or, présenté le plus souvent en godets ronds de 2 cm de diamètre, le couvercle s'ornant d'une agréable image de montagne, ou de voiture, ou de tout autre élément attractif, les mentions sont rejetées sur le pourtour indiquant la nature exacte du produit en caractères d'un quart de millimètre. Qui peut s'estimer informé par cet étiquetage ?

Il serait aisé d'ailleurs de vérifier par une enquête que les personnes à qui ces "blanchisseurs" sont proposés en ignorent complètement la nature.

Reconnaissant que, avec certains modes de distribution, "une information complète et détaillée des consommateurs peut soulever quelques difficultés", la Cour estime qu'il n'y a pas là motif à traiter particulièrement les extraits de soja se faisant passer pour des "succédanés de lait" : "Aucune raison particulière n'existe que les consommateurs soient informés d'une manière plus rigoureuse s'agissant des succédanés de lait"... A tromperies variées, étiquetage également incertain ! Et que le consommateur européen s'y retrouve, s'il peut (on observera que tant la saisine que l'arrêt sont postérieurs à la signature de l'Acte unique européen dont l'article 100 A prescrit à la Commission de se référer à un "niveau élevé de protection des consommateurs" en matière d'harmonisation communautaire...).

On voit bien que, outre les normes régissant les additifs et d'autres aspects communs à toutes les denrées, les directives "verticales" par produit demeurent nécessaires pour limiter le nivellement par le bas qu'induit une concurrence déloyale que l'étiquetage ne suffit pas éliminer.

4. Les directives régissant les denrées destinées à une alimentation particulière

Une première directive (77-94) a établi les principes généraux devant régir les denrées destinées à une alimentation particulière (aliments diététiques adaptés aux exigences de la santé de certains consommateurs, aliments pour nourrissons ...)

Cette directive initiale a été modifiée et complétée par une directive-cadre et des directives particulières.

• La directive-cadre est la "directive 89/398/CEE du 3 mai 1989 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière". Ces denrées doivent répondre aux objectifs alimentaires qu'elles mentionnent, et être commercialisées de manière à faire apparaître clairement leur spécificité et leur indication. Une alimentation particulière doit répondre aux exigences alimentaires des catégories de consommateurs suivantes :

- les personnes affectées de troubles du système digestif ou du métabolisme ;
- les personnes se trouvant dans une condition physiologique particulière ;
- les nourrissons ou enfants en bas âge, en bonne santé.

Il est, dès lors, interdit de faire apparaître le mot "diététique" ou "de régime" dans l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires normales.

Des dispositions spéciales relatives à certains groupes d'aliments seront établies dans des directives spécifiques. Celles-ci pourront inclure les prescriptions relatives à la composition, à l'hygiène, la liste des additifs, les critères de pureté, etc. .. Elles imposeront également des exigences spécifiques d'étiquetage, en plus de celles qui sont d'application pour les denrées alimentaires en général, notamment la mention de la valeur énergétique, de la teneur en hydrates de carbone et en lipides ...

Des mesures nationales temporaires peuvent être édictées pour protéger la santé publique.

La date d'entrée en vigueur complète a été fixée au 16 mai 1992.

• S'agissant des laits pour nourrissons, un texte particulier a été adopté : la "directive 92-52 sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux préparations pour nourrissons et aux laits deuxième âge".

Outre une définition de ces produits, la Directive interdit la commercialisation de préparations non conformes aux critères de composition qu'elle fixe.

La Directive précise en outre les additifs autorisés, les règles d'étiquetage et de publicité.

5. Les aliments surgelés

En raison du développement de la surgélation des produits alimentaires et des risques pour la santé publique que présentent des ruptures dans la "chaîne de froid" et afin de substituer des règles harmonisées aux dispositions nationales, le Conseil a adopté la "Directive 89/108/CEE du 21 décembre 1988 sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux denrées alimentaires surgelées destinées à la consommation humaine".

La Directive définit le procédé de surgélation et les conditions d'entreposage, de transport et d'exposition pour la vente au détail, que les Etats membres sont tenus de contrôler "au hasard" de ces différentes phases, et non plus à l'admission sur leur territoire, s'agissant des produits importés d'un autre Etat membre.

L'étiquetage doit préciser la quantité nette, l'identification du lot (pour la vente aux producteurs d'aliments) et la durée admissible d'entreposage de ces aliments. Le nom du produit mis en vente doit être complété par le terme "surgelé".

La Directive précise encore les procédures d'adoption des méthodes de contrôle.

Une période transitoire particulièrement longue (8 ans) est prévue pour la mise en conformité des "armoires frigorifiques destinées à la distribution locale et à l'exposition pour la vente au détail", tandis que l'ouverture des marchés aux produits conformes devait intervenir au plus tard le 10 juillet 1990 et l'interdiction de la commercialisation des produits non conformes, le 10 janvier 1991.

6. L'ionisation des denrées alimentaires

Mobilisant des images négatives qui associent, à tort ou à raison, les risques cancérogènes liés à l'exposition aux rayonnements ionisants, avec l'ingestion de denrées soumises à des traitements indiscernables, l'autorisation éventuelle de l'ionisation de produits agro-alimentaires suscite toujours une vive controverse, et même des oppositions résolues, notamment au Parlement européen.

On ne s'étonnera donc pas que la proposition de la Commission visant à l'édiction d'une "Directive sur le rapprochement des législations d'Etats membres concernant les denrées et

ingrédients alimentaires traités par ionisation" soit toujours en instance (Com. 89-576 F).

Aux termes de cette proposition, les denrées alimentaires ionisées ne pourraient être commercialisées qu'à condition d'être conformes aux prescriptions de la directive. Les Etats membres n'auraient pas le droit d'interdire, de limiter ou d'entraver la commercialisation de denrées alimentaires ayant été ionisées selon un traitement conforme aux prescriptions de la directive.

L'annexe 1 de la proposition de la directive donne la liste des denrées alimentaires pour lesquelles l'ionisation serait possible, ainsi que les doses maximales moyennes globales admises. L'annexe 2 donne la liste des sources d'ionisation autorisées. L'annexe 3 indique le mode de calcul de la dose moyenne globale absorbée. Des dispositions permettant de modifier ces annexes ont été prévues.

Il serait interdit de soumettre les denrées alimentaires à une nouvelle ionisation. Cependant, la dose complète requise pour une fonction technologique précise pourrait être administrée en tant que somme de doses partielles. L'ionisation pourrait être employée conjointement à d'autres procédés. Une procédure permettant de ménager des exceptions à ces mesures a été prévue.

Les Etats membres seraient tenus de veiller à ce que les denrées alimentaires ionisées ne puissent être commercialisées sans qu'une information spécifique ne figurât clairement sur leurs emballages ou conditionnements. Lorsqu'il s'agit de produits destinés à la vente au consommateur final, il y aurait lieu de respecter les exigences en matière d'information définies par la directive 79/112/CEE sur l'étiquetage, la présentation et la publicité dans le domaine des denrées alimentaires. Les denrées alimentaires non destinées à la vente au consommateur final devraient comporter l'information signalant le fait que le produit a été ionisé et mentionnant le nom et l'adresse de l'unité d'ionisation.

Ces prescriptions seraient également applicables aux denrées importées de pays tiers.

De strictes procédures de contrôle sont prévues. La Commission revendique la délégation du pouvoir de gestion et d'adaptation de ces dispositions.

Quoique pratiquée, plus ou moins subrepticement, dans nombre d'Etats membres, l'ionisation de certaines denrées alimentaires n'est toujours pas reconnue au niveau communautaire et pourrait être alléguée à l'appui de mesures de restrictions aux échanges et, éventuellement, alimenter un contentieux devant la

Cour de justice, ainsi mise en situation et dire si l'irradiation de certains produits est ou non conforme aux exigences de la protection de la santé publique. On ne saurait pourtant considérer comme satisfaisante une solution tirée du droit prétorien dans une matière aussi sensible, et aussi technique.

7. Le contrôle des règles communautaires

● Une première directive du 20 décembre 1985, la "Directive 85/591/CEE concernant l'introduction de méthodes communautaires d'échantillonnage et d'analyse pour le contrôle des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine".

La Directive prévoyait que des méthodes d'échantillonnage et d'analyse devraient être adoptées par la Commission dans les cas suivants :

- lorsqu'il est nécessaire de vérifier que la législation communautaire est appliquée uniformément ;

- lorsque l'absence de telles méthodes constituerait une entrave aux échanges à l'intérieur de la Communauté.

Les Etats membres demeurent en droit d'appliquer leurs propres procédures d'essai à condition que ces procédures ne portent pas atteinte à la libre circulation de produits reconnus conformes aux réglementations communautaires.

En revanche, des méthodes d'essai estimées inadéquates peuvent être suspendues temporairement en attendant que la Commission les examine.

● Une directive plus générale est venue harmoniser les règles de contrôle, la "Directive 89/397/CEE du 14 juin 1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires".

La directive définit les principes généraux régissant les contrôles officiels des denrées alimentaires. Ces principes consistent en un contrôle des denrées alimentaires et des matériaux en contact avec ces aliments pour vérifier et garantir que denrées et matériaux sont conformes aux dispositions visant à prévenir les risques d'atteinte à la santé publique ou de fraude en matière de présentation, notamment.

Elle prévoit les procédures concernant ces inspections, à effectuer à la fois régulièrement et dans les cas où une non-conformité de produit est soupçonnée.

Elle définit les éléments soumis aux contrôles : matières premières, produits semi-finis et finis, produits d'entretien et de nettoyage mis en oeuvre dans la production de denrées alimentaires ...

L'analyse d'échantillons devra être confiée à des laboratoires officiels. Les responsables chargés des contrôles doivent être investis des pouvoirs nécessaires à leur mission. Ces personnes sont liées par le secret professionnel. Pour compléter certains éléments de cette directive-cadre, la Commission a proposé, le 10.2.1992 (Com.91-526 final), des mesures additionnelles portant sur :

- la formation des inspecteurs,
- les normes de qualité pour les laboratoires chargés du contrôle et les méthodes standard d'analyse,
- l'échange des informations entre les laboratoires et les personnes s'occupant de ces contrôles ainsi que la coopération et l'assistance administrative entre les Etats membres et avec la Commission.

Des rapports annuels retraceront la mise en oeuvre d'un programme coordonné en matière de contrôle des denrées alimentaires dans l'ensemble de la Communauté.

Enfin, la Commission a proposé le 30 mars 1992 une directive (Com.92-128 f.) "concernant l'assistance des Etats membres à la Commission et leur coopération en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires."

Pour l'essentiel, cette proposition vise à mettre à la disposition du comité scientifique de l'alimentation humaine les ressources nécessaires pour réaliser les diverses tâches d'évaluation scientifique et pré-législative requises par l'établissement du marché intérieur et par la mise en oeuvre de la législation existante en matière des denrées alimentaires.

Plus particulièrement, cette directive prévoit que les autorités et organismes compétents des Etats membres coopèrent avec la Commission et lui apportent l'assistance nécessaire pour l'examen scientifique des questions d'intérêt public dans le domaine de la santé publique, dans des disciplines telles que celles liées à la médecine, à la nutrition, à la toxicologie, à la biologie, à l'hygiène, aux technologies alimentaires, à la biotechnologie, aux aliments et procédés nouveaux, aux techniques d'évaluation des risques, à la physique et à la chimie.

En adoptant sa position commune le 22 septembre 1992, le Conseil n'a pas retenu la position de la Commission de donner

un caractère simplement consultatif au comité permanent des denrées alimentaires : en cas de désaccord entre la Commission et le comité, le Conseil statue à la majorité qualifiée, ce qui limite le caractère technocratique et non démocratique de décisions sensibles puisqu'elles peuvent porter sur l'autorisation de certains additifs, traitements, ou mise sur le marché d'aliments nouveaux.

8. Hygiène des produits alimentaires

Constatant à la fois le risque de protectionnisme que peuvent induire les disparités de réglementations nationales dans cette matière sensible, l'évolution technologique de produits de plus en plus élaborés (animaux mais végétaux aussi désormais) et enfin le caractère fragmentaire et lacunaire des normes communautaires, le memorandum français de 1988 demandait le renforcement de cette réglementation, notamment dans les domaines suivants :

- hygiène des produits végétaux et à base de végétaux,
- substances indésirables et contaminantes,
- conditions sanitaires en matière d'échanges intra-communautaires de produits laitiers,
- conditions sanitaires relatives à la production et à la mise sur le marché des produits de la pêche,
- conditions sanitaires en matière d'échanges intra-communautaires de produits à base de gibiers,
- importation de viandes fraîches, de volailles en provenance des pays tiers,
- conditions sanitaires en matière d'échanges intra-communautaires des issues.

Plusieurs directives ont déjà été adoptées ou sont en voie de l'être, dans les domaines jugés prioritaires par le memorandum français (volailles, gibier, produits laitiers, produits de la pêche contaminants) mais le fait marquant est sans doute l'adoption prochaine de la directive-cadre "relative à l'hygiène des denrées alimentaires" (Com 91-525 F SYN 376) examinée par le Parlement européen le 3 novembre 1992.

● La proposition de directive relative à l'hygiène des produits alimentaires

L'approche est identique à celle retenue pour l'harmonisation des règles relatives au contrôle officiel des denrées alimentaires : la directive serait applicable à tous les produits,

complétée par les dispositions plus spécifiques prévues par les textes "vétérinaires" ou dans les autres législations communautaires visant la salubrité des aliments.

Dans ce contexte, la législation "vétérinaire", existante, en cours d'élaboration ou future, ne serait pas remise en cause : elle serait considérée comme une législation spécifique d'application, précisant pour les produits animaux ou d'origine animale, les règles sanitaires à respecter. De la même façon, les autres dispositions communautaires spécifiques, relative par exemple aux contaminants et aux résidus de pesticides, seraient préservées.

Ce texte repose sur le principe de la responsabilité des chefs d'entreprise quant aux conditions d'hygiène régnant dans leurs entreprises. Pour ce faire, il développe une approche nouvelle :

- d'une part, il impose le respect des règles d'hygiène, très directement inspirées du codex alimentarius sur les "principes généraux d'hygiène alimentaire" ; il s'agit essentiellement d'objectifs hygiéniques pour préserver la salubrité des aliments, dont les autorités de contrôle s'assurent du respect ;

- d'autre part, il incite à la mise en place par les professionnels de codes de bonnes pratiques en matière d'hygiène, d'application volontaire, qui offrent des moyens complémentaires aux règles mentionnées ci-dessus.

● Contamination accidentelle des denrées alimentaires

Enfin, le 22 septembre 1992, le Conseil a arrêté la position commune sur le règlement visant l'établissement des procédures communautaires harmonisées relatives à la détermination de la toxicité éventuelle des contaminants contenus dans les denrées alimentaires (à savoir, toute substance qui est présente non intentionnellement dans les denrées alimentaires à la suite de la production, fabrication, élaboration, préparation, traitement, emballage, conditionnement, transport, stockage ou contamination environnementale).

Pour surmonter les disparités entre les réglementations nationales, le règlement proposé permettrait de définir des niveaux maximum admissibles et organiserait un système de notification à la Commission.

L'objectif principal de la directive est d'interdire la mise sur le marché des denrées alimentaires contenant une quantité de contaminant, inacceptable sur le plan de la santé publique et notamment toxicologique (ce règlement définirait donc des règles générales de contrôle des contaminations de denrées alimentaires

complétant l'édifice partiel des directives déjà adoptées comme la directive de 1990 permettant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides dans certains produits d'origine végétale, y compris les fruits et légumes).

● Une confirmation de la prépondérance des considérations hygiéniques

On observera que tout ce dispositif d'harmonisation ne vise que l'objectif de protection de la santé humaine, l'hygiène des produits alimentaires étant censée être la seule qualité digne de protection, dispositif conforme à la doctrine constante de la Commission, s'appuyant non seulement sur son interprétation de la jurisprudence de la Cour, mais aussi, il faut en convenir, sur l'assentiment, explicite ou implicite de certains Etats membres.

Les "conclusions" adoptées par le Conseil des ministres de la santé, sur proposition de la Commission le 3 décembre 1990, au sujet de "la salubrité des aliments, des boissons et des eaux, destinés à la consommation humaine illustrent parfaitement cette orientation hygiéniste. Les ministres déclarent en effet que : "la protection de la santé publique est depuis longtemps l'objectif fondamental de la législation communautaire en matière d'aliments et d'eaux". Invitant la Commission à "privilégier la protection de la santé publique", ils soulignent "qu'il convient, pour assurer une protection plus efficace de la santé, d'adopter des principes et des approches normatives uniformes pour les secteurs alimentaire, agricole et vétérinaire, ainsi que pour l'environnement et la protection des eaux destinées à la consommation humaine".

"Objectif fondamental" que la salubrité, et appelant "des approches normatives uniformes" : on ne saurait mieux fixer le menu, plus sain qu'appétissant, à dire vrai, du futur citoyen communautaire.

Encore qu'il soit prouvé que c'est dans le sud-ouest de la France, et plus précisément dans le Gers que s'observent les taux de longévité les plus élevés de toutes les régions communautaires (avec des écarts allant jusqu'à plusieurs années de plus que dans certaines contrées septentrionales), du moins, au régime qu'on nous mitonne dans les laboratoires aseptisés de la Rue de la Loi, si nous ne vivons pas plus vieux, le temps nous paraîtra plus long... Tant il est vrai qu'en matière gastronomique comme dans toutes les autres, l'ennui naît de l'uniformité. Hygiénisme et uniformisation, seraient-ce là les deux mamelles de l'Europe à table ? Quand, à la fin, la nouvelle se répandit, elle suscita quelques appréhensions...

Et, la plus notable réaction à cette standardisation et à ce nivellement par le bas des produits alimentaires circulant dans le marché unifié de 1993, est venue de la partie française.

B. A la recherche d'une politique communautaire de la qualité

Le Gouvernement français, qui avait d'ailleurs largement inspiré l'inscription de la promotion d'une politique de qualité des produits agro-alimentaires parmi les objectifs énoncés dans la communication de la Commission sur "l'avenir du monde rural", esquissant la réforme de la politique agricole commune, a précisé ses vues dans un premier memorandum intitulé "contribution à l'achèvement du marché intérieur dans le domaine des denrées alimentaires", adressé le 11 janvier 1988 aux autres Etats membres. Ce premier document a été suivi d'un second memorandum, transmis un an plus tard. Enfin, M. Pierre Creyssel, Conseiller d'Etat, établissait à la demande du Gouvernement français, un rapport sur "la certification des systèmes d'assurance qualité dans le secteur alimentaire", remis au Gouvernement le 8 septembre 1989.

Sans doute certaines des dispositions dont l'adoption était recommandée par le memorandum français et ses compléments ont-elles été reprises dans des propositions de règles communautaires, mais la lenteur de leur procédure d'examen et des incertitudes persistantes montre que le combat de la qualité est loin d'être gagné.

1. Le memorandum français et ses compléments

Le premier memorandum français s'inspirait de la constatation que l'action de la Commission éludait "la difficulté de cerner, pour les denrées alimentaires, les éléments qui ne relèvent pas des exigences essentielles.

"Le choix dogmatique d'une déréglementation en dehors de toute préoccupation de sécurité juridique des entreprises et l'absence de volonté de promouvoir des solutions volontaires alternatives nécessitait une réaction".

Le Gouvernement français, après consultation des professionnels, avait décidé de réagir aux propositions minimalistes de construction européenne par un memorandum qui préconise aussi bien l'approfondissement et l'accélération du processus de normalisation déjà en cours, que l'établissement d'une politique communautaire de la qualité, en conformité avec les objectifs de la politique agricole commune dans ce domaine. "Il s'agit non seulement de reconnaître et d'officialiser les liens existants entre alimentation et santé publique mais également les liens entre la dénomination

technique des aliments, d'une part, et leur qualité et la richesse des traditions alimentaires nationales, d'autre part. En clair, la France refuse de se contenter d'une approche réglementaire, uniquement tournée vers les aspects sanitaires, telle qu'elle existe actuellement. Elle souhaite la prise en compte de "la loyauté des transactions et de l'information des consommateurs", c'est-à-dire d'une véritable politique de la qualité. Pour arriver à un marché unique de l'alimentation, elle propose quatre moyens :

a) L'approfondissement de l'harmonisation horizontale. La France préconise une démarche proche de celle adoptée pour les produits industriels, à savoir des directives cadres fixant les exigences essentielles qui renverraient à des normes dont le respect certifié par un organisme ad hoc constituerait une présomption de conformité. Les documents français développent l'idée que le fonctionnement normal du marché ne suffit pas à distinguer les produits de qualité des autres. Il serait donc souhaitable de fixer des critères de référence pour l'emploi de qualificatifs valorisants. Il faudrait également adopter les règles de l'étiquetage nutritionnel.

b) Le rapprochement de règles nationales pour l'harmonisation sectorielle ou la normalisation. Il s'agit, en particulier, d'organiser la reconnaissance des spécialités alimentaires relevant de la tradition culinaire propre à chaque Etat membre. La normalisation pourrait relever d'un organisme européen qui homologuerait les normes ou des codes professionnels. Les organisations professionnelles et les consommateurs seraient associés à cette harmonisation des normes.

c) La définition d'une politique communautaire de certification de la qualité. Il s'agit d'élaborer des principes communs d'identification et de certification de la qualité des denrées alimentaires offertes aux utilisateurs finaux. Le domaine des appellations d'origine devrait faire l'objet d'une démarche spécifique.

d) La prise en compte des objectifs de la PAC. Le principe de la libre circulation, allié à des "pratiques débridées" en matière de dénomination et de composition des aliments, pourrait aboutir à ce que les produits industriels de synthèse se substituent de manière excessive aux produits agricoles. Il convient donc de veiller à protéger la composition des produits et assurer l'écoulement des matières premières agricoles communautaires en favorisant leur consommation.

Dans une seconde phase, ces documents définissent, sous forme de fiches, les domaines où des travaux communautaires s'imposent pour atteindre les objectifs d'un marché unique de

l'alimentation par les quatre moyens cités ci-dessus. Ces fiches traitent de :

L'hygiène des produits végétaux et à base de végétaux : par une directive cadre, il s'agirait de fixer les caractéristiques sanitaires essentielles, en particulier, pour les produits nouveaux que sont les végétaux conditionnés crus et prêts à l'emploi et les végétaux cuits sous vide ;

Les substances indésirables et les contaminants : outre les règles déjà existantes (en particulier pour les arômes, les pesticides, les substances en contact), il devient urgent de compléter l'approche communautaire sur les sources de contamination dues à l'environnement, les contaminations alimentaires et d'organiser un système de prévention ;

L'harmonisation des conditions sanitaires pour les échanges de produits laitiers ;

L'harmonisation des conditions sanitaires relatives à la production et à la mise sur le marché de produits de la pêche : un projet de la Commission existe déjà mais il n'a toujours pas été proposé officiellement. En outre, il ne couvre pas les poissons toxiques, ni les préparations cuites ou précuites non stabilisées ;

L'harmonisation des conditions sanitaires pour les échanges de produits à base de gibier. Une directive communautaire est en cours d'élaboration. Il suffirait, estiment les Français, d'étendre au gibier les dispositions prévues pour la viande ou la volaille ;

L'harmonisation des importations de viande fraîche de volailles en provenance des pays tiers : actuellement, chaque Etat membre applique ses propres dispositions. La France propose la mise en place d'une directive spécifique "pays tiers" telle qu'elle existe déjà pour la viande bovine ;

L'harmonisation des conditions sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires des "issues" ;

La réalisation d'un inventaire communautaire des dénominations agro-alimentaires : ceci permettrait de discerner les dénominations communes et les dénominations spécifiques à un Etat membre ;

Les allégations dans l'étiquetage des denrées alimentaires ; ceci permettrait d'éviter des conflits entre les différentes conceptions des Etats membres et de réserver l'emploi de

certaines allégations aux produits résultant de modes de production objectivement définis ;

La définition de règles communautaires pour la dénomination des corps gras (beurre, margarine et autres produits à tartiner). Pour la France, il est clair qu'en l'absence d'un cadre uniforme, des divergences même minimales en terme de composition des produits peuvent aboutir à des entraves aux échanges "justifiés par l'information des consommateurs et la loyauté des transactions" ;

La définition de règles communautaires à appliquer aux fromages : il s'agit, en particulier, de la défense des dénominations ;

La définition de règles communautaires pour la dénomination du yaourt et des laits fermentés ;

La définition de règles communautaires pour la dénomination des produits génériques de la charcuterie-salaison ;

La définition de règles communautaires pour les fruits et légumes en conserve ;

La définition de règles communautaires pour la dénomination des vinaigres ;

La définition de règles communautaires pour la dénomination des pâtes alimentaires.

Comme on peut le voir, le dispositif que le Gouvernement français proposait pour compléter les quelques normes déjà harmonisées ou sur le point de l'être et visant à la seule protection d'exigences essentielles au regard de la santé publique, était fort développé et inspiré du souci de rééquilibrer une réglementation communautaire par trop minimaliste et hygiéniste, peu conforme aux traditions de qualité des gastronomies régionales qui font la richesse de l'Europe.

La Commission sembla un moment prêter une attention bienveillante à ces propositions ; las ! elle allait mettre moins d'empressement à leur formalisation qu'à la saisine de la Cour de justice du chef des règles nationales limitant la commercialisation des fromages au nitrate. Il est vrai qu'en cela, elle satisfaisait certains Etats membres, peu exigeants mais bons commerçants.

2. Les propositions de réglementation communautaire de la qualité

Outre quelques directives spécifiques (produits à base de lait, matières grasses) répondant, notamment, aux suggestions des "fiches" annexées au memorandum français, la Commission a effectivement proposé un certain nombre de textes plus spécialement destinés à protéger la qualité des produits alimentaires : reconnaissance des appellations d'origine et des indications géographiques ; et protection des attestations de spécificité, toutes propositions, elles aussi, inspirées des recommandations du memorandum français et de ses documents annexes.

● Lait, lait cru, fromage, matières grasses

Malgré l'orientation affichée en faveur des réglementations "horizontales", la Commission a poursuivi l'élaboration de quelques normes propres à certains produits, notamment à la demande de la partie française, dans la ligne du memorandum de 1988.

● Lait cru et fromages

L'affaire des fromages au lait cru est intéressante, non seulement par l'importance intrinsèque de ces productions en France et dans nos exportations, mais par ce qu'elle révèle des dysfonctionnements de la décision communautaire. Ainsi, la Commission avait-elle proposé le 2 avril 1990, un "règlement" pour définir les règles sanitaires de production et mise sur le marché de lait cru, lait destiné à la fabrication de produits à base de lait et de produits à base de lait".

Devant l'émotion que suscita, notamment au Parlement européen, cette proposition initiale dont les normes bactériologiques condamnait, *de facto* sinon *de jure*, les produits à base de lait cru, la Commission dut modifier sa proposition qui fut présentée à nouveau le 26 novembre 1991 (COM 91-420 F). Il convient de noter le rôle du Parlement européen dans cette modification, même s'il est apparu très partagé, en général, à l'égard des textes garantissant la qualité des denrées. Finalement, c'est sous la forme plus souple de la directive que ce texte a été adopté (directive 92-46 du 16 juin 1992), laissant aux Etats membres la responsabilité de la surveillance des règles d'hygiène qui sont définies dans deux annexes. La "gestion" de la directive est confiée à la Commission, assistée d'un comité de gestion, les désaccords entre la Commission et le Comité étant arbitrés par le Conseil.

On voit là l'exemple plus édifiant de la difficile remontée des vœux de l'opinion publique de certains Etats membres jusqu'aux centres des décisions communautaires, et, si la Commission peut à bon droit se récrier contre les reproches qui ont continué de lui

être adressés après la modification de ses propositions initiales, ce décalage est aussi un symptôme de la fâcheuse distance qui sépare les citoyens "de base" des discrets aréopages européens.

Et, quoi qu'on dise à Bruxelles, c'est bien l'émotion de la base qui a infléchi les normes prévues, même si effectivement les ondes du choc initial ont continué de se propager après la disparition de leur cause.

C'est donc par un abus de langage que la Commission vient aujourd'hui réclamer sa part d'applaudissements pour avoir sauvé la fleur de nos terroirs, quand ses propositions initiales la condamnaient au feu purificateur (sous forme de traitement U.H.T.). A moins qu'une généreuse rasade de nitrate n'en banisse tout germe, à l'exemple des fromages que la Commission voulait forcer la France et l'Italie à accepter.

L'exemple du sort d'abord incertain des fromages au lait cru illustre la nécessité, à tout le moins, des comités de gestion et non pas seulement de comités consultatifs comme le propose toujours la Commission, comités consultatifs qui assureraient la gestion des normes régissant les produits agro-alimentaires de 320 millions d'Européens sous forme de décisions purement technocratiques.

Enfin, s'agissant des produits traditionnels à base de lait comme les spécialités fromagères, les deux règlements adoptés moins d'un mois plus tard, le 14 juillet 1992 (cf. ci-dessous), allaient bientôt compléter le dispositif réglementaire qui assurera leur protection juridique.

● Beurre et matières grasses

Egalement demandée dans le memorandum français de 1988 afin de mettre un peu de clarté dans le marché de denrées à la fois importantes pour les quantités produites, et pour la santé des consommateurs, une réglementation a été proposée par la Commission "établissant des normes de commercialisation pour certaines matières grasses laitières et non laitières, ainsi que pour les matières grasses composées de produits végétaux et animaux" (COM. 91-462 F, publiée le 22 janvier 1992).

En effet, les normes nationales prescrivant des distinctions de dénomination ou de présentation sont discordantes et toujours menacées de se voir déclarer non conformes au principe de libre circulation des marchandises.

La proposition de règlement allègue la protection des consommateurs et même les "besoins de la politique agricole commune" pour justifier cette réglementation.

On soulignera cette intention d'autant plus louable que c'est à la demande de la Commission elle-même que la réglementation allemande proscrivant la mise sur le marché de produits d'imitation du lait (à base de soja et importés) avait été annulée par la Cour de justice (Arrêt du 11 mai 1989 dans l'affaire 78-86) sous la seule réserve d'un étiquetage informant les consommateurs de la nature réelle du produit, la contradiction avec la P.A.C. n'ayant pas été admise.

Cette proposition de règlement est encore en cours d'examen, certaines normes étant contestées dans leurs définitions (teneur en matières grasses minimum et maximum, ou teneur en sel : les limites fixées condamneraient les beurres gallois et bretons traditionnels !).

Le premier examen au Parlement européen étant intervenu à l'automne 1992, le règlement ne sera dans doute pas adopté avant le premier semestre 1993, soit sous présidence danoise.

Force est de constater, cependant, que les progrès dans l'adoption de ces propositions ont été lents et se sont heurtés, pour certaines d'entre elles, à des oppositions résolues.

Des éléments solides d'une politique de la qualité des produits alimentaires viennent cependant d'être établis. Après des débats prolongés opposant plus ou moins nettement Etats libres échangistes du Nord de l'Europe, partisans de la protection par les marques commerciales et Etats du Sud, désireux de protéger les dénominations de leurs productions traditionnelles, le Conseil a finalement adopté, le 14 juillet 1992, à la majorité qualifiée, deux règlements relatifs à la qualité des aliments.

Ces règlements portent :

- d'une part, sur la protection communautaire des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires ;

- d'autre part, sur l'établissement de règles communautaires pour les attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées et définissent notamment les règles d'enregistrement de ces produits.

● Le Règlement CEE n° 2081-92 "relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires".

Ce règlement propose tout d'abord une définition de l'appellation d'origine protégée "AOP" : il s'agit du nom d'une région,

d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays qui sert à désigner un produit agricole originaire de cette aire géographique, produit dont la qualité ou les caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement au milieu de provenance y compris les facteurs naturels et humains, et dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée ;

L'indication géographique protégée "IGP" consacre le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays qui sert à désigner un produit agricole originaire de cette région, dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique et dont la production /ou la transformation ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée.

Certaines dénominations traditionnelles, géographiques ou non, désignant un produit agricole ou une denrée alimentaire, peuvent être protégées comme des appellations d'origine si le lien entre ces dénominations et les qualités des produits est notoirement consacré et reconnu par l'usage.

Peuvent être assimilées à des appellations d'origine, certaines désignations géographiques dont les matières premières des produits concernés proviennent d'une aire géographique plus vaste ou différente de l'aire de production, à condition :

- que l'aire de production de la matière première employée soit délimitée ;
- que leurs conditions de production soient définies ;
- et que ces dispositions soient contrôlées.

Cette assimilation permettra sans doute de protéger certaines spécialités notamment fromagères, traditionnellement protégées par une référence géographique, alors même que leur aire de production ou leur aire d'approvisionnement en lait par exemple, dépasse quelque peu la stricte définition du terroir mentionné, ainsi les fromages de Brie pourront se parer de cette appellation prestigieuse même quand ils proviendront de terroirs limitrophes. En revanche, plus de fabrication de "Brie" en Bavière, au Danemark ou dans la vallée du Pô !

Ces dénominations traditionnelles ne pourront être protégées cependant que si elles le sont déjà dans l'Etat d'origine au titre des appellations.

Le règlement prévoit un délai de deux ans seulement pour l'enregistrement de ces "dénominations traditionnelles" à référence élargie. On doit souligner l'importance de la diffusion de ces dispositions auprès des groupements professionnels et l'urgence de recenser les appellations susceptibles de protection et d'engager leur reconnaissance selon les nouvelles procédures établies par la loi de 1990, gérées désormais par l'Institut national des appellations d'origine.

En revanche, les dénominations "devenues génériques", c'est-à-dire devenues "le nom commun d'un produit agricole ou d'une denrée alimentaire," ne peuvent être enregistrées. Belles batailles d'interprétation en perspective puisque le règlement se garde bien d'énoncer ces produits génériques... Et pour lesquelles, seules des directives "verticales" pourront limiter le nivellement par le bas quand l'étiquetage ne pourra pas suffire à informer le consommateur de la nature et des proportions des ingrédients qui composent la saucisse dite "de Francfort" ou "de Strasbourg" qu'on lui propose en chapelet.

Seuls les groupements professionnels (sauf exception) de producteurs ou de transformateurs, quelle que soit leur forme juridique, peuvent demander l'enregistrement d'une A.O.P ou d'une I.G.P. pour les produits qu'ils fabriquent, exclusivement.

Le règlement indique que ces groupements "comprennent toute organisation, quelle que soit sa forme juridique ou sa composition, de producteurs et/ou de transformateurs concernés par le même produit". Il faut se féliciter de cette reconnaissance de l'initiative des demandes de protection aux professionnels, par exemple en France les interprofessions du secteur agro-alimentaire. Encore faut-il qu'une information prompte et appropriée les mette à même d'utiliser les chances que le règlement leur offre.

La demande doit être accompagnée d'un cahier des charges énonçant : le nom et l'indication géographique, la description du produit (les matières premières et les "principales caractéristiques physiques, chimiques, microbiologiques et/ou organoleptiques"), la délimitation de l'aire de référence et les liens du produits avec elle, la méthode d'obtention et le cas échéant "les méthodes locales, loyales et constantes" ; les procédures de contrôle, les caractéristiques de l'étiquetage liées aux mentions A.O.P. ou I.G.P. et les mentions nationales ; enfin, les autres exigences nationales et communautaires applicables au produit en cause.

La demande est adressée à l'Etat membre où est située l'aire géographique, qui la transmet, s'il le juge opportun, à la Commission avec le cahier des charges et tous autres avis et

documents à l'appui de la demande. Les autorités de l'Etat ont donc un pouvoir d'appréciation, qui peut les amener, le cas échéant, à suggérer des définitions plus strictes, et donc plus sûres d'être retenues au niveau communautaire.

Si la dénomination est en usage dans une aire appartenant à deux ou plusieurs Etats membres (le Jambon des Ardennes, par exemple) l'Etat de demande consulte les autres Etats intéressés.

Une procédure d'examen "formel" est menée par la Commission qui, sauf opposition, publie au Journal officiel des Communautés le nom du produit désormais protégé et ses principales caractéristiques.

Une procédure d'opposition est organisée, en particulier pour protéger une "marque" ou des "produits qui se trouvent légalement sur le marché" au moment de la publication du règlement (soit le 24 juillet 1992). Une marque peut même faire échec à l'enregistrement d'une appellation si la "notoriété, la durée de son usage et sa renommée" font que l'enregistrement serait "de nature à induire le consommateur en erreur quant à la véritable identité du produit."

Il y a là à l'évidence une limitation considérable à la protection des produits d'origine contrôlée contre la concurrence déloyale de fabrications de basse qualité se parant de références géographiques appréciées.

C'est la concession faite aux Etats membres opposés à cette réglementation. Elle est majeure et compromettrait l'affermissement de la notoriété des produits théoriquement protégés si ne devait pas être adoptée une modification ultérieure limitant dans le temps l'usage de ces marques et dénominations trompeuses, ou imposant une mention les distinguant des produits pourvus d'une appellation d'origine correspondant à leur provenance réelle.

Le règlement dispose encore que les Etats organisent le contrôle des productions reconnues au niveau communautaire. Il prévoit enfin des procédures de modification et retrait et aménage l'application aux produits importés des pays tiers.

Les dénominations enregistrées sont protégées contre les utilisations frauduleuses (y compris contre les indications trompeuses : "genre", "type", "méthode", "façon", "imitation"...). Un délai de cinq ans est toutefois prévu pour leur élimination si ces usages étaient légaux dans l'Etat de commercialisation au 24 juillet 1992.

La "gestion" de ce règlement (les modifications techniques jugées nécessaires) incombe à la Commission, mais assistée d'un comité où les représentants des Etats votent selon les règles de majorité de l'article 148 du Traité. En cas de désaccord entre la Commission et le comité, c'est le Conseil qui statue, à la majorité qualifiée.

• **Le Règlement CEE n° 2082-92 relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et alimentaires.**

Ce second règlement propose un instrument communautaire d'enregistrement du nom des produits permettant aux producteurs qui le désirent d'attester la spécificité d'une denrée alimentaire. Pour être enregistré, le nom doit être "traditionnel" ou "consacré par l'usage" et soit spécifique en lui-même, soit exprimer la spécificité de la denrée alimentaire.

La demande doit être formulée par un groupement de producteurs auprès des autorités nationales qui la transmettent si elles le jugent opportun à la Commission. Une procédure d'information des autres Etats membres, d'opposition et de modification ou d'abrogation est prévue.

Par spécificité, on entend l'élément ou l'ensemble d'éléments par lesquels un produit agricole *se distingue nettement* d'autres produits ou denrées similaires appartenant à la même catégorie. La denrée doit être produite d'une manière "traditionnelle" (matières premières et/ou composition et/ou mode de production ou de transformation).

Pour pouvoir bénéficier d'une attestation de spécificité, un produit agricole ou une denrée alimentaire doit respecter un cahier des charges.

Des garanties sont prévues pour exclure les denrées alimentaires qui sont commercialisées sous des dénominations génériques (emmental, gruyère, eddam...) et "les produits existants dont la production est conforme à la législation". De même, la dénomination de vente qui fait état de la spécificité enregistrée ne peut être réservée même au produit ponyme, si cette dénomination est par ailleurs réservée dans les cinq ans à compter de la publication du règlement "en vertu de dispositions nationales ou consacrée par les usages depuis au moins cinq ans". Ainsi, au cas où les producteurs septentrionaux de "Feta grecque", d'ailleurs fabriquée à base de lait de vache, auraient la prudence de faire reconnaître selon leurs règles nationales leurs dénominations, la Grèce ne pourrait demander que cette désignation spécifique soit réservée au fromage de brebis

national. La protection d'"intérêts économiques légitimes", non précisés, est un motif d'opposition à l'enregistrement.

Cette concession en faveur des marques et des produits déjà commercialisés ne manquera pas de poser des problèmes pratiques et limitera la portée de la nouvelle réglementation dans la mesure où les fabricants de jambon de Parme établis au Danemark et de feta "à la grecque" établis en Bavière prétendraient poursuivre la fabrication de ces "produits venus d'ailleurs", pourvus d'une flatteuse autant qu'imaginaire référence à leur lointaine patrie, dès lors que les fabricants pourront faire état d'une marque dûment enregistrée.

Sous ces réserves, les attestations de spécificité, normes élaborées à partir des règles professionnelles et procédant d'une démarche volontaire, apparaissent comme une solution particulièrement équilibrée, conforme au principe de subsidiarité, ménageant à la fois la richesse et la diversité des traditions agro-alimentaires, et le libre choix du consommateur entre des produits standards à bon marché et des spécialités dont la composition et la fabrication seront garanties.

3. Un effort de promotion nécessaire et un combat à continuer

Maintenant que le Règlement sur les appellations d'origine et le Règlement relatif aux attestations de spécificité des denrées alimentaires sont adoptés, il va de soi que leur succès dépend entièrement de la notoriété des appellations et spécificités enregistrées.

Outre la communication à la Commission par les autorités françaises des différentes appellations déjà protégées, il convient d'arrêter avec les différentes professions concernées et les représentants du secteur agro-alimentaire, une liste des produits susceptibles de bénéficier d'une "attestation de spécificité" et d'engager aussitôt les procédures d'enregistrement.

Un effort résolu de promotion de ces produits doit maintenant être consenti. On ne saurait trop déplorer la diminution constante des crédits alloués en France à la promotion de nos produits agro-alimentaires, diminution que stigmatisait le Rapporteur de la Commission des Affaires économiques du Sénat, M. Aubert GARCIA, dans son avis sur le budget de 1992 :

"On peut relever, en outre, une diminution des crédits accordés à la SOPEXA (société pour l'expansion des ventes des produits agro-alimentaires), qui baissent de 5 % pour s'établir à 220

millions de francs. La dotation publique à la SOPEXA a diminué, sur les cinq dernières années de près de 30 % en francs constants".

Sans doute également, et au premier chef, incombera-t-il aux interprofessions à l'origine de cette "labellisation" communautaire d'en exploiter l'image de qualité au profit de leurs produits, non sans procéder au préalable à une analyse lucide des marchés d'exportation pour tenir compte des préférences, des traditions, des craintes locales.

En la matière, la suffisance ne paie pas, loin de là et la place relative de notre pays dans les statistiques des échanges (cf. rapport Sénat n° 94-1991-1992, précité) invite, sinon à la modestie, du moins à des efforts redoublés de persuasion : les cocoricos ne suffisent plus. Ainsi, il sera permis de penser que le combat pour faire reconnaître, par la force d'une décision de justice, la possibilité de vendre en Allemagne des bières additionnées de conservateurs est une victoire bien théorique et peut-être plus qu'inutile. Théorique, car l'attachement des consommateurs Allemands aux bières sans conservateur ne s'est pas démenti, la jurisprudence s'est simplement traduite... par l'apposition d'une mention sur les canettes de bière précisant que leur contenu est bien conforme à la loi de pureté du 16ème siècle. La mention fait office de publicité, et l'étendard de la pureté germanique est levé ! Plus qu'inutile, peut-être même, car dévalorisant par contrecoup l'image des produits français forçant l'entrée du marché allemand, munis d'un jugement autorisant un conservateur...

Peut-être eût-il été plus habile pour les brasseries françaises de préparer à leur tour une bière brassée selon les traditions, concurrençant plus sûrement les bières allemandes, là-bas, et même ici où certains produits de Dortmund ou de Munich sont assez appréciés, que l'on sache.

Pouvoirs publics et producteurs doivent se persuader qu'ils ne peuvent espérer obtenir une reconnaissance des spécificités de notre pays, qu'en respectant scrupuleusement celles des autres Etats membres qui peuvent tous s'enorgueillir de spécialités régionales délectables, des fromages de Stillton aux petites saucisses de Nürenberg, et en prenant ostensiblement et indistinctement la défense de toutes ces traditions, opposant une image d'Europe de la qualité à la concurrence déloyale qui menace de dévaster le paysage gastronomique européen.

● Un combat à continuer : la protection des dénominations

La directive de base sur l'étiquetage (79-112) prévoit déjà que "une dénomination de vente doit être suffisamment précise

pour permettre à l'acheteur de connaître la nature réelle de la denrée et la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue."

Mais on sait par ailleurs que la Cour de justice a déclaré contraires aux articles 30 et s. du Traité des réglementations nationales réservant certaines dénominations (genièvre, sucre, Eddam, yaourt) à des produits respectant des normes précises, n'admettant l'exclusion que pour les produits "se distinguant nettement" de ceux que le consommateur peut légitimement penser trouver sous cette dénomination. Encore la Cour a-t-elle jugé que cette "attente légitime" ne devait pas s'apprécier au regard des seuls usages de l'Etat de commercialisation, ce qui aurait pour effet de "figer les habitudes de consommation des différents Etats membres, sans tenir compte de la nécessaire évolution qu'implique la constitution d'un marché unique" (arrêt de 1987 sur les bières).

Or, la protection des appellations d'origine, des indications géographiques ou des attestations de spécificité ne s'étendra qu'à une petite liste de produits qui seront, eux et eux seuls, à l'abri des effets de la jurisprudence privilégiant la libre concurrence sur la protection des dénominations.

Tous les "produits génériques" seront exclus de l'enregistrement des dénominations protégées.

On voit l'importance de la définition des listes de produits à protéger et, par conséquent, de l'appréciation du caractère générique ou, au contraire, spécifique, d'un produit.

Enfin, même à l'égard des "produits génériques" doit-on renoncer à toute exigence de qualité ? L'intérêt du consommateur est-il seulement la baisse des prix résultant d'une totale ouverture à la concurrence, y compris par les coûts des matières premières et des procédés de fabrication, c'est-à-dire une standardisation et un nivellement par le bas ?

A nouveau, l'objectif de qualité oppose les conceptions de la Commission, la jurisprudence de la Cour de justice et ses nuances, et deux groupes d'Etats membres.

● Définition du produit générique

Le règlement sur les A.O.P. et les I.G.P. dispose : "les dénominations devenues génériques ne peuvent être enregistrées". Le règlement sur les attestations de spécificité est moins clair, excluant implicitement tous les produits ne répondant pas aux critères qu'il établit.

Etant donné l'appréciation subjective à laquelle se prêtent nécessairement les critères de la protection au titre de l'appellation d'origine ("la qualité ou les caractères" du produit sont "dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains"), comme ceux de l'"indication géographique" protégée ("une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique" du produit qui doit pouvoir être "attribuée à cette origine géographique"), mais surtout des "attestations de spécificité" (le produit doit à la fois être élaboré "à partir de matières premières traditionnelles" ou "présenter une composition traditionnelle ou un mode de production et/ou de transformation" traditionnel et "se distinguer nettement d'autres produits ou denrées similaires"), on peut augurer que les oppositions qui ont retardé l'adoption d'une réglementation de la qualité des produits alimentaires se reporteront sur la définition des produits susceptibles de protection.

Sans attendre l'adoption des deux règlements, la Commission a publié, le 15 octobre 1991, une "communication interprétative concernant les dénominations de vente des denrées alimentaires".

Elle y expose que l'application des règles nationales de l'Etat de commercialisation ne peuvent être imposées qu'exceptionnellement à un produit importé d'un autre Etat membre et répondant aux règles de cet Etat.

Cette exception au principe de la libre circulation des marchandises ne permettrait ainsi d'imposer les règles de dénomination de l'Etat de commercialisation que si "le produit s'écarte tellement, du point de vue de sa composition ou de sa fabrication, des marchandises généralement connues sous cette même dénomination dans la Communauté qu'il ne saurait être considéré comme relevant de la même catégorie". La Commission précise cependant que la différence par rapport à "l'attente du consommateur" ne suffit pas à écarter une dénomination ambiguë : "il ne faut pas s'attacher aux caractéristiques connues du consommateur du seul pays d'importation. Une telle attitude aurait pour effet de figer les habitudes de consommation des différents Etats membres, sans tenir compte de la *nécessaire évolution* qu'implique la constitution du marché unique."

Selon la Commission, les restrictions à l'usage de dénominations ambiguës doivent être fondées sur les "particularités substantielles" du produit, analysées cas par cas, à partir d'"éléments objectifs".

Se réclamant de la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission énonce parmi ces "éléments objectifs" : les définitions contenues dans les textes pertinents de la F.A.O. et de l'O.M.S., les réglementations des Etats membres ; la composition ou la fabrication des produits ; les mentions dans la réglementation communautaire (tarif douanier, notamment). Encore faut-il que les différences par rapport aux spécifications mentionnées dans tous ces textes soient elles-mêmes "substantielles" pour justifier des distinctions de dénomination.

Après avoir énoncé ces critères "objectifs" et généraux, la Commission décrit trois cas où le faisceau d'"éléments objectifs" qu'elle a dégagé de la jurisprudence permet de conclure à la légitimité des règles nationales imposant des dénominations distinctes de celles de l'Etat de production de la denrée : le *vinaigre*, dénomination qui peut être légitimement réservée au produit de la double fermentation alcoolique et acétique ; le *yaourt*, terme qui peut être réservé aux produits comportant "des bactéries lactiques vivantes en quantité abondante" ; enfin, le *caviar* qui peut être réservé aux seuls oeufs d'esturgeon.

On notera que cette reconnaissance de la licéité des distinctions de dénomination se fonde sur des arrêts de la Cour ayant donné tort... à la Commission qui en demandait l'annulation comme entraves à la libre circulation des marchandises, mais, à tout pécheur, miséricorde !

Mais, on s'étonnera que ce raisonnement "objectif" n'engage pas la Commission à réviser sa position sur la dénomination "sucre" (et toutes ses déclinaisons) alors même que les caractéristiques substantielles des édulcorants sont indiscutablement différentes des sucres obtenus à partir de la canne à sucre ou des betteraves. De même la dénomination "pâtes" est réservée aux produits composés exclusivement de blé dur ou de semoule de blé dur dans les Etats membres (principalement la France et l'Italie) qui produisent 85% des pâtes alimentaires de la Communauté et fournissent 95% des exportations vers les pays tiers.

Combinées aux "caractéristiques substantielles" de composition et de fabrication, n'y aurait-il pas eu là des indices majeurs de distinction de dénomination ?

A l'égard de la charcuterie, où les modes de distribution rendent l'étiquetage notoirement inopérant (70% des ventes "à la coupe"), et où la variété des dénominations régionales vaut pour le consommateur attestation de spécificité ou du moins garantie de production typique, ces dénominations ne devraient-elles pas pouvoir être exclues quand certains produits "s'enrichissent" de

phosphates, polyphosphates, amidon, lactoprotéines, protéines végétales, etc... sans nécessité technologique, mais dans le but exclusif d'abaisser les coûts de fabrication ?

Si la Commission ne fait pas mention du sucre, des pâtes, des charcuteries, dans sa communication, c'est qu'elle a obtenu dans ces domaines des arrêts déclarant les règles nationales les plus exigeantes contraires à la libre circulation des marchandises.

Il n'est pas sûr cependant que dans sa croisade de dérèglementation visant à anéantir toutes les normes nationales autres qu'hygiéniques, la Commission n'extrapole pas quelque peu abusivement la jurisprudence de la Cour de justice.

Ainsi, dans un arrêt tout récent, rendu le 10 novembre 1991 (Aff. C-3.91), la Cour a donné tort à l'interprétation de la Commission dans une affaire de protection des dénominations "Touron Jijona" et "Touron Alicante".

L'arrêt du 10 novembre, rendu quelques mois après celui qui avait rejeté le recours de la Commission contre les restrictions françaises, italiennes et grecques à l'importation de fromages aux nitrates, pourrait bien marquer une inflexion de l'attitude de la Cour, moins exclusivement orientée vers la libre concurrence, y compris par l'abaissement des normes de qualité.

La Cour semble bien, à la différence de l'interprétation constante de la Commission, admettre que la protection dans le pays de commercialisation peut à bon droit être déterminée "par les conditions de fait et les conceptions existant dans ce pays", et non pas au regard d'une vague conception communautaire, d'ailleurs sommée d'évoluer. "C'est au regard de ces conditions et de ces conceptions que s'appréciera l'existence d'une tromperie des acheteurs nationaux ou le cas échéant le caractère générique de la dénomination en question. Cette appréciation étant indépendante du droit du pays d'origine et des conditions existant dans celui-ci, une dénomination protégée dans le pays d'origine en tant qu'indication de provenance pourra être considérée comme une dénomination générique dans le pays d'importation et inversement."

L'affirmation de la Commission que les produits légalement fabriqués dans un Etat membre, par hypothèse peu exigeant, doivent pouvoir être librement commercialisés dans les autres Etats membres, nonobstant leurs règles nationales, et sous les dénominations en usage dans l'Etat de fabrication, se trouve singulièrement atténuée par ce que la Cour nomme le "*principe de territorialité*" de la protection des indications de provenance.

C'est à partir des conceptions, même subjectives, des consommateurs du pays de commercialisation que doit s'apprécier le risque de "tromperie des acheteurs nationaux".

Bien plus, la Cour écarte l'argument selon lequel les tourons réellement fabriqués à Jijona et à Alicante ne présenteraient "sur le plan de leur composition et de leur qualité aucune différence significative" par rapport aux tourons fabriqués à Perpignan, leurs "qualités et caractères étant sans rapport avec leur origine géographique."

La Cour expose ainsi la nuance qu'elle entend introduire par rapport à l'interprétation minimaliste (du point de vue de la protection des dénominations nationales) que la Commission entend faire prévaloir : la Commission expose, se référant à l'arrêt *Sekt-Weinbrand*, que la fonction spécifique d'une dénomination géographique n'est remplie, et l'interdiction faite à d'autres entreprises d'utiliser la dénomination, justifiée par la protection de la propriété commerciale que si le produit désigné par la dénomination protégée possède des qualités et des caractères dus à la localisation géographique de sa provenance et de nature à l'individualiser. Elle précise que *là où le produit ne tire pas de saveur particulière du terroir*, un étiquetage mentionnant le lieu d'origine ou de provenance réel du produit, conformément à la directive 79/112 CEE concernant l'étiquetage des denrées alimentaires suffirait pour protéger le consommateur contre le risque d'erreur.

Pour la Cour, l'argumentation de la Commission doit être écartée. *Elle aboutirait, en effet, à priver de toute protection les dénominations géographiques qui sont utilisées pour des produits dont il ne peut être démontré qu'ils doivent une saveur particulière au terroir et qui n'ont pas été produits selon des prescriptions de qualité et des normes de fabrication fixées par un acte de l'autorité publique, dénominations communément appelées indications de provenance. Ces dénominations peuvent néanmoins jouir d'une grande réputation auprès des consommateurs et constituer pour les producteurs, établis dans les lieux qu'elles désignent, un moyen essentiel de s'attacher une clientèle. Elles doivent dès lors être protégées.*"

La Cour écarte même l'argument selon lequel "la protection des dénominations géographiques n'était justifiée qu'à la condition de ne pas porter atteinte à un usage loyal et traditionnel par des tiers (...) Cet argument doit être rejeté." En, effet, indique la Cour, la jurisprudence *Prantl* (réservation exclusive d'une certaine forme de bouteille "typique" d'une boisson spiritueuse, mais semblable en fait à d'autres bouteilles pour d'autres boissons, non moins traditionnelles dans la Communauté) ne peut être invoquée dans le cas des tourons : "il s'agissait d'organiser la coexistence d'une indication indirecte de

provenance nationale et d'une indication indirecte de provenance étrangère. La situation n'est donc en rien semblable à l'utilisation de dénominations de villes espagnoles par des entreprises françaises, utilisation qui pose elle le problème de la protection dans un Etat de dénominations d'un autre Etat."

Enfin, la Cour précise les conditions de protection des produits désignés par des "dénominations génériques". Admettant en principe la protection des dénominations comportant des désignations de provenance au titre de l'article 36 qui autorise des dérogations à la libre circulation des marchandises si elles sont "justifiées pour des raisons de protection de la propriété industrielle et commerciale", la Cour déclare : "Empêcher que les producteurs d'un Etat utilisent les dénominations géographiques d'un autre Etat, en exploitant ainsi la renommée qui s'attache aux produits des entreprises établies dans les régions ou lieux que ces dénominations désignent, objectif qui tend à assurer la loyauté de la concurrence, peut être considéré comme relevant de la sauvegarde de la propriété industrielle et commerciale au sens de l'article 36, pourvu que les dénominations en question n'aient pas acquis, au moment de l'entrée en vigueur de cette convention ou postérieurement à ce moment, un caractère générique dans l'Etat d'origine."

Cette dernière condition est d'importance pour la partie française : il est à peine besoin de souligner l'urgence d'une politique active de recensement et d'enregistrement des indications de provenance et des appellations d'origine des produits alimentaires fabriqués en France, pour en fonder demain la protection communautaire.

Néanmoins, l'arrêt du 10 novembre 1992 mériterait d'obtenir la même renommée que les arrêts "Cassis de Dijon" ou "Loi de pureté des bières", dans la mesure où il consacre la prise en compte de l'attente des consommateurs de l'Etat de commercialisation et écarte l'exigence de la preuve du lien entre les qualités supposées d'un produit et le terroir auquel sa dénomination traditionnelle fait référence.

Cette inflexion de la jurisprudence de la Cour doit sans tarder être mise à profit, dans la ligne du memorandum français de 1988 dont la fiche n° 8 recommandait la réalisation d'un "Inventaire communautaire des dénominations agro-alimentaires".

Si le règlement sur les attestations de spécificité répond au besoin de garantir un minimum de qualité pour les produits enregistrés à ce titre, encore faudra-t-il veiller à faire enregistrer le maximum de produits typiques de la gastronomie française en opposant leurs provenances et leurs modes d'élaboration traditionnels, d'une part aux imitations plus ou moins fidèles mais

protégées par une marque, et, d'autre part, à l'anarchie que peuvent revendiquer les produits "génériques" non couverts par une norme harmonisée "verticale".

• Une politique de la qualité, pour les "produits génériques" aussi.

Les batailles prévisibles sur la qualification des produits susceptibles de protection au titre des A.O.P., des I.G.P. et surtout des "attestations de spécificités" ne doivent pas se solder par une offre en deux secteurs, d'ailleurs répartis selon la fameuse recette du pâté d'alouette : quelques très rares produits protégés, d'ailleurs déjà fort connus des consommateurs européens qui en identifient et les caractéristiques et l'origine, et la masse des produits livrés à une concurrence déchaînée, par les seuls coûts de fabrication. Il convient donc de poursuivre, au moins pour quelques denrées de grande consommation, comprenant effectivement beaucoup de "produits génériques", l'harmonisation d'exigences essentielles d'un niveau suffisant pour empêcher que les ravages d'une guerre des prix n'éliminent les produits de qualité.

Compte tenu de la jurisprudence de la Cour et de l'attitude constante de la Commission, seules des mesures arrêtées au niveau communautaire peuvent limiter l'alignement sur les normes les plus basses de la Communauté.

Ainsi, il conviendrait de traduire en directives des "exigences essentielles" d'un bon niveau pour les pâtes alimentaires, les charcuteries, les conserves de fruits et légumes, ou encore le vinaigre afin de réserver ces dénominations aux produits qui répondent loyalement à l'attente des consommateurs.

L'étiquetage ne peut assurer l'information loyale, dès lors que la dénomination, généralement en gros caractères, est elle-même plus ou moins usurpée (ne voit-on pas déjà des produits pourvus d'un étiquetage de quelque quinze lignes, énonçant des formules chimiques absconses et des références à des nomenclatures mystérieuses, le tout en caractères de l'ordre du quart de millimètre ?).

Quant à la règle qui exclut des dénominations alternatives péjoratives pour les ersatz, comme étant discriminatoires, il y a lieu de ne pas l'interpréter d'une façon paralysante : par définition, la dénomination traditionnelle est investie d'une certaine confiance, par définition une dénomination nouvelle ne bénéficie pas de cette confiance traditionnelle. Mais lorsque le substitut, l'aspartam, par exemple, est aussi différent du produit qu'il prétend remplacer, le sucre, imposer la même référence au sucre, au "pouvoir sucrant"... etc... équivaut à cautionner un abus

sémantique. "Édulcorant" est moins usité que "sucrant", mais n'est pas, en soi, péjoratif. On pourrait même y déceler les connotations modernes et un brin technologiques que devrait affectionner l'homme bionique, enfin décrotté de son terroir nationaliste, tel qu'on rêve à Bruxelles le bon citoyen européen.

Pourquoi considérer en effet que le choix du consommateur européen doit être encadré dans des normes harmonisées quand il s'agit de protection de l'environnement, de "bien-être animal", l'étiquetage n'étant pas alors considéré comme suffisant pour orienter son choix dans le "bon" sens (produits bio-dégradables, cosmétiques non testés sur des animaux), alors que le même consommateur serait censé posséder toutes les connaissances de la bio-chimie moderne pour déchiffrer des étiquetages de plus en plus mystérieux voire inaccessibles ?

L'objectif de qualité ne se divise pas, et s'il s'impose à l'égard des produits industriels, sous la forme de normes de sécurité, d'innocuité pour l'environnement, il doit s'imposer aussi pour les denrées alimentaires, sous la forme plus subtile, caractère omnivore de l'être humain à table oblige, non pas seulement des règles d'hygiène mais également d'exigences de composition et de fabrication facilement et loyalement intelligibles, c'est-à-dire de dénominations garantissant, même pour les produits génériques, des caractéristiques communes d'un niveau élevé.

Cet impératif de qualité pour les produits génériques apparaît d'autant plus urgent à mettre en oeuvre sous forme de règles communautaires de fabrication des principales denrées alimentaires que l'évolution des modes d'alimentation rend peu à peu inopérante l'information des consommateurs par l'étiquetage : de plus en plus de repas sont pris dans des lieux de restauration collective et même, au domicile, de plus en plus d'aliments sont consommés sous forme de préparations achetées toutes prêtes, souvent élaborées avec une dizaine d'ingrédients. Comment imaginer que le consommateur va déchiffrer l'étiquetage, à supposer qu'il figure sur le conditionnement, des différents ingrédients employés ? Qui sait si le vinaigre utilisé par le restaurateur est bien du vinaigre de vin ?

La partie française doit donc rechercher l'appui des autres États membres, les États latins bien sûr, mais aussi des États septentrionaux attachés aux productions de qualité (l'Allemagne et le Danemark produisent des salaisons traditionnelles délectables) pour faire progresser l'harmonisation de règles de fabrication satisfaisantes pour les produits alimentaires "génériques", à l'égal des exigences de qualité promues dans les autres domaines de normalisation.

Dans certains cas, cela reviendrait à officialiser la concurrence déloyale, alors même que la Cour de justice, dans les affaires du Touron, a consacré la territorialité de la protection des dénominations (cf. ci-dessus).

En tout état de cause, la proposition de la Commission, publiée le 7 avril 1992 et visant à modifier la directive de 1979 sur l'étiquetage des denrées alimentaires, appelle les plus expresses réserves dans la mesure où elle suggère de substituer à la règle de la dénomination de l'Etat de commercialisation, à défaut de norme harmonisée, la possibilité pour un producteur d'imposer la dénomination de l'Etat de production même si cette mention recouvre une fabrication répondant, par hypothèse, à des normes moins exigeantes que celles de l'Etat de commercialisation.

C. Un choix escamoté, exemple de déficit démocratique

En agissant par la voie juridictionnelle pour surmonter les blocages du processus d'harmonisation des réglementations nationales, la Commission a sans doute gagné des années, mais a aussi largement contribué à fausser ce débat difficile.

La jurisprudence sollicitée, et obtenue, par la Commission a en effet orienté le régime communautaire des produits alimentaires, régime désormais dominé par la primauté du principe de libre circulation sur les dispositions nationales.

Solution insatisfaisante de blocages politiques au Conseil, l'harmonisation minimale des droits régissant les produits alimentaires illustre l'absence de clarté et de démocratie dans la mise en place de réglementations communautaires. Caractère confus, technocratique, lointain voire autoritaire des normes communautaires qui en compromet l'acceptation, risquant d'entraîner la construction même de l'Europe dans son discrédit, si les responsables politiques (i.e. ceux qui répondent de leurs décisions devant les seuls détenteurs de la souveraineté, les citoyens exerçant leur droit de suffrage) ne ressaisissent les leviers de commande d'un système gravement obéré par le très fameux "déficit démocratique".

Comment s'étonner, dès lors que les peuples sont exclus de l'initiative et de la délibération, que la politique conduite s'écarte de leurs vœux, méconnaisse leurs intérêts, toute orientée qu'elle est vers la poursuite de théories abstraites, de plus en plus étrangères aux objectifs que visaient les fondateurs de l'Europe communautaire et que veulent encore les citoyens qui ont ratifié l'Acte unique européen, puis avec de plus en plus d'inquiétude et de perplexité, le traité de Maastricht ?

1. Des orientations partiales

Sans doute, le déroulement des procédures d'harmonisation "verticale" s'étendait-il sur des années, des décennies parfois, tant les résistances au rapprochement de règles disparates étaient vives : plus de dix ans et d'interminables réunions d'experts et de ministres pour mettre au point les directives confitures, gelées, marmelades, purées de marrons, jus de fruit ou extraits de café et de chicorée ; des années encore pour les modifier dans le sens d'une plus grande harmonisation.

Une saisine de la Cour de justice, un arrêt de principe "Cassis de Dijon" prescrivant l'acceptation mutuelle de produits légalement fabriqués dans un Etat membre, les réglementations nationales étant tenues, en l'absence d'une harmonisation communautaire des règles de fabrication du produit considéré, comme équivalentes, et les barrières restreignant les échanges tombaient !

Dès lors, pourquoi s'exposer aux fatigues, aux traverses, aux déconvenues d'une procédure d'harmonisation, quand la menace d'une saisine de la Cour de justice, et au besoin la saisine effective, suffisait à mettre à néant les règles nationales protégeant une norme un tant soit peu plus élevée que dans l'Etat membre le moins exigeant ?

On voit le biais qui fausse désormais la réglementation communautaire : elle est de fait harmonisée, mais par le bas.

Et la Commission a obtenu par cette réglementation subreptice, ou plutôt cette déréglementation, le triomphe de son interprétation du Traité de Rome, qu'elle lit comme un traité, au sens didactique du terme, de la théorie de la concurrence pure et parfaite...

Lecture partielle d'un Traité qui ne mettait en avant les libertés de circulation des marchandises, des services et des capitaux et celle des personnes, que parce que ses rédacteurs espéraient obtenir, par le moyen pragmatique de la multiplication des échanges et des solidarités matérielles, l'union politique souhaitée, mais par trop sujette, alors, à polémique. Dans leur esprit, comme sans doute dans celui de tous ceux qui espérèrent avec eux en une Europe unie, le "laisser-faire laisser-passer" était un moyen, celui de "l'amélioration constante des conditions de vie de leurs peuples" (comme le proclame le préambule du texte de 1957) et non un but en soi, le seul même de la Communauté, pourrait-on croire à la lecture des communications de la Commission.

En matière agro-alimentaire, la Commission de Bruxelles a quelque peu fait fausse route en appliquant aux produits

alimentaires le même raisonnement qu'aux industries manufacturières, appuyé sur une lecture partielle du Traité de Rome.

Sans doute, la constitution d'un marché commun, rebaptisé marché unique, permettant la libre circulation et la libre concurrence des produits dans un vaste espace, peuplé de quelque 320 millions de consommateurs, peut-elle être regardée comme favorisant les rationalisations de production et les "économies d'échelle" ainsi qu'un abaissement des prix au consommateur.

Mais ce raisonnement valable (non sans effets fâcheux, ici ou là) pour les produits industriels, l'est-il également pour les produits alimentaires ? Pour quelques matières premières, peut-être ; pour quelques produits déjà très semblables, éventuellement. Quant aux produits plus élaborés et diversifiés qui font précisément la richesse des traditions gastronomiques de l'Europe, rien n'est moins sûr.

Osera-t-on avancer qu'il s'agit d'un véritable choix de société ? Les économies d'échelle qui amènent la baisse des prix ne peuvent se faire qu'au prix de la standardisation des produits et de l'élimination des productions traditionnelles, généralement exigeantes en composants de qualité et en main d'oeuvre, donc de prix de revient élevés.

Outre, notons le en passant, que les consommateurs sont aussi des frères, filles, partenaires commerciaux, etc... des producteurs artisanaux réduits au chômage et en partageront donc la déconfiture : qu'advient-il des dizaines et des dizaines de milliers de personnes "libérées" des productions traditionnelles, grosses consommatrices de main d'oeuvre ? Quels emplois de substitution leur proposera-t-on (et que rechercheront déjà les ex-paysans de la PAC, les patrons pêcheurs aux bateaux désarmés, et les anciens ouvriers des industries manufacturières détruites par l'ouverture à la concurrence de produits provenant de pays aux coûts salariaux de vingt à cinquante fois inférieurs ?).

Quelque vigoureuse que soit l'augmentation des emplois de fonctionnaires communautaires programmée par la Commission, il est douteux que cette augmentation suffise à absorber tous les employés des fruitières du Doubs ou des coopératives du pays d'Auge. Outre le stage nécessaire pour en faire des eurocrates au modèle (et quelques onctions de savonnette à vilain sans doute) resterait l'épineuse question de la production de richesse suffisant au financement de cette flatteuse reconversion.

Quant aux dommages régionaux causés par la condamnation des productions artisanales, nul doute que la sollicitude bruxelloise n'emprunterait les espèces familières de

quelque programme d'aides, s'ajoutant à tous les autres programmes distribuant la manne communautaire. Apparemment gratuite pour les "bénéficiaires" locaux en raison de l'obscurité des procédures de financement du budget communautaire, il est à craindre cependant que cette politique de gribouille ait le succès d'une médecine qui proposerait de suralimenter un malade anémié avec des beafsteacks préalablement prélevés sur sa cuisse, puisque la manne des aides communautaires provient, qu'on le veuille ou non, d'un prélèvement sur l'activité économique des Etats membres. Oh, non que le programme ne puisse rencontrer un succès éclatant, il se trouvera bien, sur les rives de la Méditerranée par exemple, des "producteurs" qui délaieront la fabrication de fromages traditionnels (... ou virtuels, comme les tomates fantômes comptabilisées à l'appui de demandes de subventions bien réelles, elles) pour le vaste fromage des subventions, aides, programmes, instruments spécifiques en quoi se transforment les crédits toujours insuffisants du budget communautaire.

Qui, dans le "processus décisionnel" de demande et d'attribution des aides a le moindre intérêt à enrayer ce processus globalement absurde, la responsabilité du prélèvement étant des plus diffuses, quand la popularité de l'attribution est, elle, certaine (et la menace de discrimination, non inconcevable...), les contrôles contradictoires et tardifs, autant qu'inefficaces ?

Tout entière ordonnée aux économies d'échelles et à la baisse des prix, l'orientation de la politique de la Commission en faveur d'une harmonisation minimaliste apparaît plus partielle encore, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen.

Organisant une procédure plus souple pour l'harmonisation des règles nationales, qui peut désormais être décidée à la majorité qualifiée du Conseil, l'article 100 A comporte une injonction à la Commission qui, "dans ses propositions en matière de (...) protection des consommateurs", doit prendre "pour base un niveau de protection élevé".

Inscrite dans le Traité à la demande de certains Etats membres du nord de l'Europe dotés précisément de réglementations très protectrices de leurs consommateurs (hygiène et innocuité des produits pour l'environnement, et information, essentiellement), pourquoi cette disposition n'a-t-elle pas été mise en avant pour protéger les consommateurs contre un nivellement par le bas des normes de qualité des produits alimentaires, contraire aux intérêts des consommateurs, au moins des régions attachées à des produits variés et savoureux autant que sains ?

Il est vrai que l'injonction s'adresse, non à tous les organes communautaires, donc pas à la Cour de justice, mais à la

seule Commission dans l'exercice de son pouvoir d'initiative. Pourquoi avancerait-elle des propositions, qui devraient alors prendre "pour base un niveau de protection élevé", et qui ne manqueraient pas de replonger l'harmonisation dans la paralysie de débats interminables, quand elle peut poursuivre cette harmonisation, sur la seule base des arrêts de la Cour, sans autre forme de procès, si l'on ose dire, et dans la ligne de dérèglementation qu'elle avait d'emblée annoncée ?

Face à cette orientation partielle, dans quelle situation sont les Etats membres qui voudraient obtenir une harmonisation moins minimaliste des normes régissant les denrées alimentaires ?

Force est bien de constater que la lutte est désormais bien inégale : ils doivent convaincre la Commission de formuler une proposition, la Présidence du Conseil de l'inscrire à l'ordre du jour (c'est une présidence danoise qui doit succéder à la présidence britannique). Ces obstacles supposés franchis, s'engageraient d'interminables palabres sur la prise en compte des particularités nationales, défendues au nom des traditions locales, et plus ou moins subrepticement, pour protéger aussi les producteurs nationaux.

On voit que la lutte est inégale entre une dérèglementation qui se passe de texte, forte qu'elle est d'une interprétation à peu près univoque de la jurisprudence de la Cour de justice, et les difficultés d'une harmonisation un tant soit peu exigeante.

Enfin, osera-t-on exprimer la crainte que les élargissements prévus de la Communauté en direction d'Etats de l'A.E.L.E. ne confortent le camp des partisans d'une réglementation exclusivement hygiéniste, et d'une protection des "spécificités" limitée essentiellement aux marques, ne jouant donc qu'au profit des produits pourvus d'une notoriété locale tandis que les produits d'imitation, les produits de la plus basse qualité viendraient concurrencer victorieusement, par leurs prix... sans concurrence, nos produits traditionnels, mal identifiés dans ces nouveaux Etats membres.

Les dispositions du traité de Maastricht fourniraient-elles une base plus solide à la protection de la qualité des produits offerts aux consommateurs ?

On trouve énoncé parmi les missions de la Communauté, définies à l'article 2, "le relèvement du niveau et de la *qualité* de la vie" ; la Communauté, pour ce faire, contribue "au renforcement de la politique des consommateurs."

La "protection des consommateurs" qui apparaissait pour la première fois avec l'Acte Unique, citée dans l'article 100 A parmi les éléments à prendre en considération dans l'harmonisation des réglementations nationales, fait l'objet, dans le traité de Maastricht, outre une mention parmi les missions de la Communauté, d'un titre à part entière dans la troisième partie du traité "La politique de la Communauté".

L'article 129 A qui compose le Titre XI nouveau permettrait des "actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les États membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate". La formulation de cet article pourrait s'avérer plus gênante que positive pour justifier une politique de la qualité dans la mesure où les objectifs qu'il assigne à la protection des consommateurs sont la santé, la sécurité et les intérêts économiques. Quant à l'information adéquate, tout au plus fonderait-elle des règles plus strictes d'étiquetage. Rien donc qui puisse être mis en avant pour infléchir la politique de la Commission ou espérer infléchir la jurisprudence de la Cour en faveur d'une meilleure prise en compte de la qualité des produits alimentaires.

Quant à l'alinéa qui prévoit que les États pourraient "maintenir ou établir des mesures de protection plus strictes" que les normes harmonisées, outre qu'il ne fait que répéter une disposition déjà inscrite dans l'article 100 A, dont il répète également la limite : les mesures plus strictes "doivent être compatibles avec le présent traité", compatibilité examinée par la Commission, et le cas échéant appréciée par la Cour de justice, l'explicitation même des objectifs d'une politique communautaire de protection des consommateurs qu'il propose est une exacte traduction des exigences impératives dégagées par la Cour de justice (santé, sécurité, intérêts économiques et information). Dès lors, il semble bien qu'on ne puisse espérer trouver nulle base dans les dispositions du traité de Maastricht pour une prise en considération de la qualité des produits, parmi les objectifs de la politique communautaire de protection des consommateurs. Une interprétation *a contrario* pourrait même être défavorable.

De même, le nouveau Titre X traitant de la santé publique prévoit-il que la Communauté "contribue à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine", et que "les exigences en matière de protection de la santé sont une composante des autres politiques de la Communauté", offrant par là une base au renforcement des normes régissant l'hygiène des denrées alimentaires.

2. Un exemple de tentation technocratique et un risque de déficit démocratique

Pourtant, on l'a vu, la Communauté s'est dotée de quelques textes visant à protéger certains éléments constitutifs de la qualité des produits alimentaires.

La lente émergence de ces premiers éléments, si imparfaits qu'ils soient encore, d'une politique de qualité, peut être regardée comme une illustration exemplaire de l'imperfection actuelle des processus normatifs dans la Communauté.

Tout y est, en effet, des imperfections les plus souvent dénoncées : initiatives de la Commission inspirées par une interprétation très politique, pour ne pas dire partielle, du Traité ; blocages indéfinis des délibérations au Conseil (du moins sous l'empire de l'article 100 exigeant l'unanimité pour l'adoption des mesures d'harmonisation) ; saisines systématiques de la Cour de justice pour obtenir, sur les bases de la Jurisprudence ainsi sollicitée, le développement d'un droit prétorien conforme aux vues initiales de la Commission.

La description de l'harmonisation technique dans le domaine des produits alimentaires fait apparaître certaines imperfections de l'élaboration des normes européennes :

- l'importance de l'interprétation par la Commission des dispositions du Traité et l'orientation particulière qu'elle peut imprimer à la réglementation communautaire dans l'exercice tant de son droit d'initiative qu'à l'occasion des saisines de la Cour de justice ;

- la politique jurisprudentielle qui se dégage des arrêts successifs de la Cour de justice et constitue peu à peu un droit prétorien, bien éloigné des procédures démocratiques ;

- les délibérations prolongées dans des Conseils sectoriels, qui ne favorisent ni les concessions équilibrées, par "compensation" d'une question à l'autre (pourquoi accepter des normes élevées lors de débats portant sur la protection de l'environnement ou du "bien-être animal" et y renoncer quand il s'agit de la composition des principaux aliments, le lait, les charcuteries, les pâtes... ?) et ne favorisent pas non plus la cohérence entre les différentes actions communautaires (PAC, relations commerciales extérieures, santé publique, normalisation technique, etc...).

- enfin, la dérive technocratique qui a trop longtemps empêché la prise en considération des vœux réels des consommateurs, trouvant difficilement des relais au Parlement européen et à peu près

ignorés des Bureaux de la rue de la Loi, alors même que les lobbies des producteurs industriels ont quasi droit de cité.

On ajoutera que la Commission, dans les propositions des normes techniques, qu'il s'agisse de directives "verticales", ou de normes "horizontales" applicables à toutes les denrées alimentaires ou à certaines grandes catégories, a toujours prévu que la "gestion" de ces textes devait lui incomber, conseillée seulement par un "comité consultatif", dont les avis ne l'auraient nullement liée.

Or cette compétence présentée comme "d'exécution technique" au sens de l'Acte unique comprend, en matière de normalisation technique, la substance même du pouvoir de réglementation.

Tous les Etats membres sont d'accord pour réglementer l'usage des additifs alimentaires, réglementation pouvant comporter interdiction, restriction ou prescriptions d'emploi, enfin autorisation.

Le "cadre" fait à l'évidence l'objet d'un consensus.

C'est bien la définition des listes d'additifs prohibés, autorisés ou d'usage restreint qui suscite les discussions.

Or, la Commission estime que si le cadre doit être arrêté sous forme de Règlement ou de Directive, il lui appartient de "gérer" les listes, le cas échéant initialement définies dans les annexes du texte de base.

Ainsi, à partir de l'édiction des premiers textes communautaires, la Commission pourrait décider de tous les aspects désormais visés par la réglementation et prohiber ou autoriser tel additif, tel colorant, en fixer les pourcentages, proscrire ou autoriser tel traitement, sans autre formalité qu'un avis de son propre Comité scientifique et un avis d'un Comité d'experts désignés par les Gouvernements, mais avis strictement consultatif.

Jusqu'à présent, les gouvernements en adoptant les propositions de la Commission ont choisi la procédure du Comité de gestion, où les représentants des gouvernements délibèrent à la même majorité que le Conseil (art. 148 du Traité). Si la Commission est en désaccord avec l'avis du Comité, elle doit saisir le Conseil qui évoque alors la question et statue normalement à la majorité qualifiée.

Il faut souhaiter que cette procédure demeure la règle si on veut prévenir le discrédit qui risque de s'attacher à des mesures perçues, à tort ou à raison, comme arbitraires et en tous cas adoptées hors de toute transparence et de toute délibération démocratique.

S'il était besoin de montrer que la vigilance s'impose pour combattre la tentation technocratique dans l'élaboration des normes régissant les produits alimentaires, la proposition de règlement "relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires" (COM. 92-295 F du 29 juillet 1992) est là pour fournir un exemple, hélas limpide, de déficit démocratique.

La Commission, s'inquiétant, à juste titre, des risques que peut présenter pour les consommateurs européens, la mise sur le marché de denrées nouvelles, produite par manipulation génétique par exemple, a élaboré une réglementation de contrôle. L'objectif de la proposition est tout à fait louable et certaines dispositions susceptibles d'être approuvées (définition : aliments ou ingrédients "pour lesquels la consommation humaine est jusqu'ici restée négligeable et/ou qui ont été produits au moyen de procédés entraînant une modification sensible de leur composition et/ou de leur valeur nutritive et/ou de leur utilisation prévue", définition que précise une annexe : produits composés de molécules ou d'organismes n'ayant pas encore "fait leurs preuves" ou modifiés par technologie des gènes ou par tout procédé nouveau affectant leur valeur nutritive.

Si cet objectif de protection de la santé publique est en effet tout à fait louable, en revanche la procédure d'autorisation des produits nouveaux que comporte la proposition de directive est un exemple flagrant de tentation technocratique.

Selon la proposition de la Commission, les producteurs adresseraient leur demande d'autorisation de mise sur le marché directement à la Commission, demande qui devrait seulement être accompagnée de l'avis d'"experts indépendants" désignés par de mystérieuses "autorités compétentes" (en la personne desquelles il faut sans doute reconnaître les États membres, mais les mots devaient répugner aux rédacteurs de la proposition ...).

Si la Commission n'a pas notifié dans le trois mois son opposition, le produit nouveau peut être mis sur le marché. En cas d'avis négatif, ou pour les produits les plus sensibles, une autorisation formelle doit être obtenue de la Commission qui consulte soit le comité scientifique de l'alimentation humaine soit le comité permanent des denrées alimentaires, mais dont les avis sont seulement... consultatifs.

Ainsi dans un domaine réglementaire majeur qui commande l'évolution de l'alimentation en Europe, la Commission n'imagine rien d'autre qu'un système mettant directement en présence les producteurs et une direction bruxelloise, investie de la totalité du pouvoir de décision, les États membres étant réduits, outre la désignation d'experts "indépendants" (de qui ? des laboratoires

officiels, pourtant expérimentés ?) à de la figuration dans des "comités Théodule" (ce que le préambule de la proposition désigne, sans rire, comme "la coopération étroite entre les États membres et la Commission").

Publiée le 29 juillet 1992, soit plus d'un semestre après la signature du traité de Maastricht érigeant la subsidiarité au rang de principe de l'action communautaire, et alors que se développait la polémique sur le "déficit démocratique", cette proposition de centralisation du pouvoir de décision à Bruxelles et dans les seules mains de la Commission, montre le crédit qu'il faut accorder aux serments dont on est dorénavant prodigue, Rue de la Loi.

L'exemple de cette proposition donne aussi son vrai sens à l'attitude offusquée qu'on affecte au Berlaymont quand la révolte gronde contre la technocratie. A la façon d'une sainte nitouche se défaussant sur ses camarades de quelque bévue, on entend dire : mais c'est le Conseil qui prend toutes les décisions ! Outre les pouvoirs directs que lui confère le Traité (majeurs en matière de concurrence par exemple), outre la politique jurisprudentielle dont elle a demandée les bases à la Cour de Luxembourg, la Commission mène une inlassable guerre d'escarmouches pour conquérir le pouvoir normatif communautaire.

Cette proposition de réglementation des aliments nouveaux est presque un cas d'école : Ah, le dialogue direct entre "citoyens communautaires", "experts indépendants" et bureaux de la Commission, le rêve enfin accompli du gouvernement des clercs...

Sans doute la Commission revendique-t-elle la "responsabilité politique" à titre de contrepartie des pouvoirs qu'elle réclame... Mais, sans même discuter la valeur d'une responsabilité devant un organe, le Parlement européen, lui-même bien peu responsable, comment ne pas voir le caractère illusoire de cette contrepartie : qui renverserait le collège des commissaires des douze pour protester contre une décision d'autorisation ou non de mise sur le marché d'un certain ingrédient nouveau ? Cela semblerait recourir à un marteau pilon pour écraser une mouche, donc cela ne se fera pas, et voici comment les États les plus anciennement démocratiques du monde se seront eux-mêmes mis dans la situation de Gulliver, enserrés peu à peu dans un réseau serré de mille petites normes invisiblement tissées à Bruxelles et à Luxembourg.

On peut espérer que lorsque le Conseil examinera ce texte, il reformera la procédure proposée, comme il a dû le faire pour tous les règlements, toutes les directives régissant les denrées alimentaires, et imposera l'avis d'un comité de gestion associant les représentants des États membres aux décisions de la Commission (voire organisera la coopération des institutions expérimentées,

depuis longtemps en fonction dans les États pour autoriser les mises sur le marché de produits nouveaux). mais cet exemple valait d'être conté pour montrer comment, fin juillet 1992, la Commission envisagerait la répartition des pouvoirs dans l'oeuvre capitale de normalisation communautaire.

Enfin, on voudrait signaler qu'il existe bien des indications à un exercice du principe de subsidiarité, si d'aventure l'intention s'en montrait un peu moins timide (ou plus sincère) : que penser de la sollicitude communautaire pour "la nutrition et la santé" exprimée dans des conclusions du Conseil (926.148-2) invitant la Commission à poursuivre ses études "dans ce domaine" ? Invitation qui date ... du 12 juin 1992, quand chacun se récriait déjà que plus rien ne serait comme avant, que désormais la subsidiarité serait la règle... Que penser enfin des programmes de recherche aux dénominations en forme d'acrostiches plus séduisants, sans doute, que leur contenu, F.L.A.I.R. (Food Linked Agro-Industrial Research) E.C.L.A.I.R. (Biotechnologies dans l'agro-alimentaire), dotés de dizaines de millions d'ECU. Pourquoi ne pas préférer une baisse des prélèvements au profit des Communautés et une coopération entre les grands laboratoires européens, sans bureaucratie ajoutée ?

3. Un effort de cohérence indispensable

La politique de qualité des produits alimentaires n'a de chance de réussir que si cet objectif est pris en compte non seulement dans des textes spécifiques mais bien dans tous les textes intéressant directement ou indirectement les productions agro-alimentaires.

Ainsi, à quoi bon solenniser l'appellation d'origine des vins et spiritueux si la réforme de la fiscalité indirecte met à néant certains contrôles administratifs des expéditions, si la Commission poursuit, devant la Cour de justice, et obtient, l'annulation de dispositions nationales qui imposait, ou reconnaissait, l'obligation de mise en bouteille dans "la région de production" (la Commission, comme la Cour ne voulant connaître que la mise en bouteille à la propriété même) ?

Sous couleur d'abattre une restriction soupçonnée de protectionnisme, on va favoriser les flux de vin "en vrac" élevés et mis en bouteille à Hambourg ou Glasgow.

Non seulement la valeur ajoutée que ces opérations engendrent échappera à la région viticole (qu'importe, les aides structurelles seront là pour compenser ces nouvelles difficultés !), mais comment douter que ces opérations, dispersées sur tout le territoire communautaire, ne soient l'occasion de fraudes et

manipulations diverses (fort juteuses, s'agissant de certaines appellations).

Et, comme les contrôles physiques aux frontières intracommunautaires auront disparu, tandis que l'État où aura lieu, par hypothèse, la mise en bouteille du vin arrivé en vrac d'un autre État membre, assurera seul le contrôle de ses frontières extracommunautaires, rien ne s'opposera plus à ce que Rotterdam ne devienne le premier producteur de Rioja, au goût étrange venu d'ailleurs...

Cet exemple montre qu'entre des domaines apparemment éloignés : l'harmonisation de la fiscalité indirecte, et la concurrence déloyale sur la qualité des aliments, il peut exister des liens.

A l'instar de la protection de l'environnement dont désormais toutes les politiques communautaires doivent tenir compte, il serait souhaitable d'affirmer la valeur de l'objectif de qualité de l'alimentation et la cohérence nécessaire des autres actions communes avec cet objectif.

La première indication de cette indispensable cohérence est certainement la prise en compte des effets d'une politique de la qualité sur la politique agricole commune.

Il est à peine besoin de souligner que les produits les mieux soignés demandent une main d'oeuvre nombreuse et qualifiée. Quant au renchérissement des coûts, il convient de le relativiser : la part du budget des ménages consacrée à l'alimentation n'a cessé de baisser depuis 1957, et le surcoût d'un oeuf de poule élevée en plein air, du lait d'une vache menée à la pâture ou même en alpage, d'un steak de charolais sans hormone se chiffre en quelques francs pour mois... que les citoyens, ainsi régalez, économiseraient par ailleurs, puisque soulagés du paiement, via un budget communautaire en expansion indéfinie, des misérables "aides au revenu" censées adoucir le sort des demis-soldes de la PAC.

Les États attachés à des traditions de qualité sauront-ils convaincre la Communauté de rompre avec le raisonnement, sectaire jusqu'à la schizophrénie, des croisés de la concurrence par les prix et d'elle seule, l'agriculture et les agriculteurs européens dussent-ils en périr. La Commission poursuivant devant la Cour de Justice l'annulation des réglementations allemande et française prohibant la commercialisation de prétendues "crèmes" ou "blanchisseurs de café" sous-produit du soja demandait que soit reconnue la primauté de la libre circulation des marchandises (y compris importées, comme la plupart de ces produits, et mises "en libre pratique" par certains États peu exigeants), sur toute autre

considération, notamment l'absurdité d'accroître l'offre sur le marché déjà très excédentaires des produits laitiers, et nonobstant la qualité de ces derniers. La Cour se fit l'instrument de cette interprétation sectaire de la libre circulation des marchandises en déclarant (Arrêt du 23.02.88 - Aff. 216/84) : "Quant au risque d'éviction des produits laitiers par leurs succédanés à cause de leurs prix inférieurs, il suffit de remarquer qu'un Etat membre ne saurait recourir à une exigence impérative comme la défense du consommateur pour soustraire un produit aux effets d'une concurrence des prix *sous prétexte* des difficultés économiques occasionnées par l'élimination des entraves au commerce intracommunautaire". Heureux aréopage du Kirchberg qui peut évacuer les "difficultés économiques" comme autant de prétextes ...

Que penser encore de la croisade contre l'exigence de composition des pâtes au blé dur, redoublée par un combat contre tout étiquetage "dévalorisant" alors que la Commission ne pouvant que constater que les régions productrices de blé dur ne sont pas parmi les plus riches de la Communauté propose derechef de leur octroyer des aides structurelles ? N'eût-il pas été plus logique en privilégiant la qualité, d'assurer une juste rémunération aux producteurs ?

Comment ne pas s'impatienter encore devant la lenteur de l'élaboration de normes limitant l'emploi d'amidon dans les charcuteries et enrayant par là-même le nivellement par le bas induit par la jurisprudence rendue à la demande de la Commission, écartant les réglementations nationales qui fixaient des minima de matières carnées ?

Protéger les producteurs contre la concurrence déloyale et assurer ainsi un débouché naturel à leurs productions, n'est-ce pas plus sain, de tous les points de vue, gustatif comme économique, que la compensation de l'effondrement des cours du porc par des aides complexes et coûteuses à gérer, comme toute mesure d'économie administrée ?

On voudrait être sûr aussi que tous les Etats membres déploient les mêmes efforts pour appliquer les décisions communautaires interdisant l'emploi d'hormones anabolisantes dans la production de viande (comme le recommande une récente résolution du Parlement européen - 29.10.1992)

On ne saurait trop souligner, outre l'intérêt direct pour le consommateur européen, de ces mesures : elles contribueront à conforter l'image de qualité des produits agro-alimentaires européens sur les marchés mondiaux et à conquérir de nouvelles parts de marché.

Et elles permettraient, en s'opposant à l'importation sur les marchés communautaires des produits qui ne répondent à ces normes, de lutter contre la concurrence de viandes obtenues à vil prix par traitement anabolisant d'animaux élevés industriellement (les centres américains d'élevage bovin comptant de 10.000 à 20.000 têtes, quand 80 % des exploitations françaises en comptent 40 à 50).

Il faut souhaiter également que l'interdiction de l'usage d'hormone pour la production laitière fasse l'objet d'une décision claire et définitive au niveau communautaire.

L'innocuité de la BST (somatotropine bovine) a été constatée en mars 1991 par le Comité européen des médicaments vétérinaires. Cependant, le conseil des ministres de l'agriculture a décidé le 10.11.1992 de proroger son interdiction jusqu'au 1er janvier 1994. La Commission elle-même, dans un rapport, a constaté que "dans la mesure où la BST tend plutôt à développer la production qu'à améliorer la qualité du produit, elle va à l'encontre des objectifs de la réforme de la PAC. L'autorisation avec les risques qu'elle entraînerait sur le plan de la consommation, paraîtrait incompatible aussi avec la politique de promotion des produits laitiers (...). La BST accélèrera probablement aussi la tendance à l'exploitation d'un nombre moindre de troupeaux de plus grande taille, et plus concentrés dans certaines régions" (cf rapport de MM. Georges Gruillot et Marcel Daunay au nom de la Commission d'enquête du Sénat sur la réglementation communautaire de la filière laitière (n° 341 - 2e s-o. de 1991-1992)

Il convient donc, non seulement d'assurer la cohérence de la réglementation des denrées alimentaires avec les objectifs de la PAC, ce que la reconnaissance de l'impératif de qualité permet fort opportunément, mais il est tout aussi important d'affirmer la place que l'Europe entend donner à la qualité des produits alimentaires dans les échanges internationaux, et singulièrement à l'occasion de la négociation de nouvelles règles commerciales dans le cadre du GATT. A quoi servirait d'imposer des normes de qualité aux producteurs communautaires si on consentait à ouvrir le marché européen à la concurrence déloyale de produits de basse qualité, gorgés d'hormones ou d'additifs divers qui en abaissent les coûts de production dans des proportions considérables ?

A cet égard, il convient de renouveler la recommandation du memorandum français de 1988 qui insistait pour une participation communautaire plus active aux travaux du "codex alimentarius" élaboré par la FAO et l'OMS et qui établit des recommandations, des normes, des directives, des codes d'usages et autres documents n'ayant pas valeur normative sans doute, mais auxquels les négociations du GATT doivent faire référence.

La Communauté ne peut peser dans ces négociations que si elle se dote elle-même d'une réglementation fondée sur des exigences de niveau satisfaisant et si elle prône les mêmes objectifs au sein du GATT, afin de pouvoir empêcher le déchaînement d'une concurrence déloyale ou le retour de "guerres commerciales" pour imposer le "boeuf aux hormones" sur les marchés communautaires. Après tout, les normes élaborées outre Atlantique et essentiellement protectionnistes, ont bien conduit à écarter le scellement des bouteilles de vin par une couche de plomb dont les traces dans les vins eux-mêmes étaient sans doute infiniment moins présentes que les hormones dans le lait ou la viande.

Cohérence et promotion de la qualité doivent concourir harmonieusement à la réussite de la PAC comme au développement des échanges de produits agro-alimentaires.

Cohérence encore entre les politiques communautaires elles-mêmes et notamment avec la promotion du "bien être animal". Le recours à des modes d'élevage individualisés, voire le maintien de pratiques traditionnelles comme les transhumances et le pâturage en alpage doivent être vivement encouragés, par des aides comme par la valorisation de produits distingués par des labels et des attestations de spécificité (plutôt que par la création d'une nouvelle catégorie de protection au titre des "productions biologiques", la multiplication des labels en annulant la visibilité pour les consommateurs et donc l'efficacité).

Ainsi les oeufs de poules élevées en plein air, les veaux alimentés par le lait de leur mère, ou les bêtes menées en alpage devraient bénéficier de signes distinctifs qui distinguent ces produits : le bien être animal concourt alors à la satisfaction du consommateur. Il existe malheureusement des cas où les intérêts des différentes classes du règne animal peuvent entrer en conflit. Osera-t-on soutenir que notre préférence va alors aux êtres humains ?

Ainsi l'irrationnelle croisade contre les expérimentations animales (l'opinion étant manipulée à l'aide de documents fabriqués de toute pièce et non dépourvus parfois d'intentions déloyales comme dans le cas de certains cosmétiques) ne doit pas aboutir à empêcher que l'innocuité des additifs alimentaires, par exemple, ne soient testée sur l'animal avant l'homme.

A lire certains amis des bêtes, on en viendrait à se demander s'ils ne sont pas d'abord des ennemis des hommes. Un Rapport au Parlement européen (Doc. A 3-0321-91 du 13 novembre 1991) n'invite-t-il pas la Commission et les Etats membres "à prendre des mesures visant à faire cesser l'alimentation forcée des animaux sur l'ensemble du territoire communautaire et à

envisager l'interdiction d'importer des produits ainsi obtenus en provenance des pays tiers", invitation qui condamnerait notamment le foie gras. Le Parlement européen persiste dans cette voie en interdisant que l'alimentation des animaux s'accompagne de toute souffrance. Le rapport précité révèle l'orientation profonde qui le soutend en demandant à la Commission de prévoir également, dans le cadre du cinquième programme d'action pour l'environnement, "l'incitation à une alimentation végétarienne et végétalienne en tant que contribution pratique quotidienne bénéfique aux animaux".

Le traité de Maastricht, en faisant une place au bien-être animal parmi les objectifs de l'action commune (un peu après, cependant, la coopération avec les Parlements nationaux) fournira-t-il la base juridique d'une persécution des produits parmi les plus délectables ? Les adversaires de la chasse obtiendront-ils de même l'alignement de toutes les coutumes des régions de l'Europe sur les moeurs, innocentes mais austères, de quelque dragon écologiste, avatar peu séduisant de la bergère de Trianon ?

On voit que dans le domaine de la réglementation des produits alimentaires, le principe de subsidiarité doit s'appliquer pour ménager, là comme ailleurs, là plus qu'ailleurs même, la coexistence de traditions dont la diversité fait la richesse de l'Europe (et le bonheur des Européens...) et la discipline du marché unique.

*

* *

La politique de qualité ne doit pas être considérée comme un sous-produit de la réforme de la PAC, une concession au folklore paysan des États les plus attardés de la Communauté, mais bien comme l'objectif premier de l'agriculture communautaire.

Les exportations agro-alimentaires ne s'en trouveraient que mieux, précédées d'une image de qualité et de variété qui les distinguerait des produits concurrents sur les marchés extérieurs.

Et le bien-être des citoyens européens s'en trouverait sans doute amélioré, car s'il est vraisemblable que l'ouverture de tout l'espace communautaire à la concurrence entre produits industriels peut, en raison des économies d'échelle qui amèneront les producteurs

les plus puissants à réduire leurs prix, représenter un bénéfice pour les consommateurs, le même raisonnement est beaucoup plus douteux, s'agissant des produits agro-alimentaires.

L'avantage en terme de prix doit être mis en regard de la disparition corrélative de l'immense richesse que constitue la variété des productions alimentaires des régions européennes.

Sans doute, même après les ravages d'une totale ouverture à la seule concurrence par les prix, quelques productions artisanales subsisteraient, amenant les produits de quelque ferme témoin (on pourrait y adjoindre un éco-musée...) à l'étal de quelque détaillant de la place de la Madeleine et aux tables choisies d'une dizaine de restaurants étoilés, offrant (si l'on ose dire) toute garantie de qualité...

Le maintien d'une filière de luxe, et forcément marginale, compenserait-il le nivellement par le bas des produits accessibles à l'immense majorité des consommateurs européens, nivellement qu'entraînera fatalement la concurrence par les prix, quoiqu'en pense, ou qu'en dise, la Commission ?

Après tout, certains États membres ne cessent de mettre en avant la nécessité de standards élevés pour les normes de sécurité ou de respect de l'environnement pour les produits manufacturés (les véhicules à moteur par exemple) au nom de l'intérêt des consommateurs et plus généralement des citoyens européens...

C'est de bonne guerre, mais alors pourquoi accepter l'harmonisation des pédales de tracteurs agricoles, et capituler devant le peu d'empressement de certains de nos partenaires à reconnaître des exigences de qualité pour les produits alimentaires, au-delà de la seule hygiène ?

III - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est réunie le 12 novembre 1992, sous la présidence de Monsieur. Jacques GENTON, Président, pour l'examen du présent rapport.

Le rapporteur, en introduction à son propos, a souligné l'importance du secteur agro-alimentaire, premier poste exportateur de nos échanges de marchandises. Il a ensuite retracé la genèse de la réglementation communautaire, largement appuyée sur des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, au point qu'on peut parler d'une véritable politique jurisprudentielle.

Le rapporteur a dégagé les grandes orientations de cette première phase de développement du droit communautaire de l'alimentation : abandon de l'harmonisation des normes produit par produit ; recours à la définition d'"exigences minimales", énoncées dans des directives "horizontales" applicables à toutes les denrées alimentaires (réglementation des additifs, de l'étiquetage, normes d'hygiène et, enfin, procédures de contrôle) ; et, pour le surplus, acceptation réciproque des normes nationales réputées équivalentes. Il a indiqué que cette réglementation, restreinte à quelques exigences minimales, était conforme à la "nouvelle approche" annoncée par le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur de 1985, seulement tempérée, en ce qui concerne les denrées alimentaires, par des règles d'hygiène générales d'une grande rigueur.

M. Philippe François, rapporteur, a souligné les risques de "standardisation" que pouvait provoquer cette politique, particulièrement dommageable pour les produits français.

Rappelant les propositions du memorandum français de 1988, le rapporteur a ensuite souligné l'importance d'une politique de la qualité des produits alimentaires. Il a décrit les différentes directives déjà adoptées et analysé les deux règlements du 14 juillet 1992 qui consacrent désormais cet objectif : le premier organise un mécanisme communautaire d'enregistrement des appellations d'origine protégée (A.O.P.) ou d'indications géographiques protégées (I.G.P.) ; le second prévoit de même la reconnaissance communautaire d'"attestations de spécificité" afin que, sous les dénominations usuelles, on ne puisse proposer au consommateur des denrées de composition fantaisiste et ne répondant pas à son attente normale.

Le rapporteur a indiqué que le développement de cette réglementation avait illustré une certaine tendance au manque de

transparence et que ce n'est que tardivement que les organes communautaires avaient fait leur un objectif de qualité qui ne devrait pas occuper une place moins importante dans le domaine agro-alimentaire que dans le domaine de la sécurité des produits industriels ou dans celui de la protection de l'environnement.

Enfin, M. Philippe François, rapporteur, a insisté sur la nécessité de mettre au premier plan l'objectif de qualité dans toutes les politiques communautaires, qu'il s'agisse de la politique agricole commune ou des relations commerciales extérieures, du G.A.T.T. ou des accords d'association.

Dans le débat qui a suivi cette présentation, M. Roland du Luart a insisté sur le rôle d'une politique de la qualité des produits agro-alimentaires pour équilibrer les effets de la réforme de la politique agricole commune ; seul le développement de productions à forte valeur ajoutée est en effet de nature à maintenir des emplois nombreux et qualifiés tant dans l'agriculture que dans les petites entreprises de transformation.

M. Lucien Lanier a interrogé le rapporteur sur la place des "secrets de fabrication" que peuvent recéler certains produits transformés. Le rapporteur lui a répondu que la protection de ces savoir-faire ressortirait, selon le cas, aux A.O.P., aux attestations de spécificité ou au droit des marques commerciales qui subsisteront, en concurrence avec le nouveau régime de protection communautaire ; il a estimé que cela n'ira pas sans difficulté puisque des marques existantes incorporent des références géographiques de fantaisie.

M. Jacques Golliet a interrogé à son tour le rapporteur sur la prise en compte de la notion de "terroir" ainsi que sur la répartition des compétences pour arrêter les normes. Le rapporteur lui a précisé la procédure de délimitation des aires géographiques ; il a souligné le risque de dérive technocratique pour la définition des règles et a souhaité que les interprofessions conservent un rôle éminent en amont de ce processus.

M. Lucien Lanier a tenu à souligner les caractères d'une réglementation technocratique, par trop encline à l'hygiénisme en dehors de toute autre considération, condamnant de fait les productions artisanales. M. Philippe François, rapporteur, a partagé ces craintes et a conclu en soulignant l'urgence d'une réaction du Gouvernement français afin que soient utilisées au mieux les dispositions nouvelles pour favoriser les potentialités de développement des spécialités agro-alimentaires qui font la réputation de la production française.

M. Michel Poniatowski a indiqué que ce rapport présentait un exemple concret des inconvénients qui pouvaient

résulter d'une mauvaise compréhension et d'une mauvaise application du principe de subsidiarité.

Le rapport de M. Philippe François sur le droit communautaire de l'alimentation a alors été adopté à l'unanimité.

IV - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Considérant que le fonctionnement d'un marché unifié suppose la suppression des contrôles physiques aux frontières intra-communautaires ;

que, dès lors le maintien de réglementations nationales discordantes, notamment dans le domaine des denrées alimentaires, devient inapplicable ;

que, au surplus, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés a très strictement défini les conditions de licéité des réglementations nationales limitant la libre circulation des denrées alimentaires ;

Considérant que la Commission des Communautés européennes interprète cette jurisprudence comme n'autorisant des règles nationales que pour autant qu'elles répondent à des exigences impératives : protection de la santé publique, information des consommateurs et loyauté des transactions commerciales, et encore à la condition que les règles nationales limitant la libre circulation des marchandises au nom de ces exigences, soient indispensables à leur protection, et proportionnées au but recherché ;

Considérant que, sur ce fondement, la Commission des Communautés européennes a renoncé à l'édiction de normes communautaires, produit par produit, proposant seulement l'harmonisation d'exigences essentielles, communes à tous les produits alimentaires, désormais réputés équivalents ;

Considérant cependant que, si quelques normes nationales protectrices sont sans doute effectivement protectionnistes, les réglementations de certains Etats membres visent le plus souvent à garantir la qualité de productions traditionnelles, attestées par des dénominations réservées, des appellations d'origine ou recouvrent des procédés de fabrication dûment homologués et contrôlés ;

Considérant que la seule protection de la santé des consommateurs, prise dans son sens étroit et réducteur de l'hygiène des denrées alimentaires, assortie d'une information minimale ne suffit nullement à garantir la qualité de l'offre de produits alimentaires ;

Considérant que l'ouverture de tous les marchés des Etats membres à la pleine concurrence de tous les produits, dès lors qu'ils ne menacent pas directement la santé humaine, risque

d'aboutir à un nivellement par le bas et à l'élimination des productions artisanales ou traditionnelles à forte valeur ajoutée ;

la Délégation,

- Rappelle tout d'abord, outre l'importance culturelle, d'une offre de produits alimentaires variés et savoureux, l'importance économique du secteur agro-alimentaire, premier poste des exportations de marchandises ;

- Tient à souligner que l'hygiénisme généralement assimilé à la protection de la santé humaine méconnaît des paramètres qui, pour être moins aisément mesurables que la présence de telle bactérie ne sont pas pour autant dépourvus d'effets sur la santé humaine puisque c'est dans les régions de France vouées aux plus anciennes productions gastronomiques qu'on observe les taux de longévité les plus élevés de toute la Communauté ;

- Se félicite sans doute de l'adoption des directives dites "horizontales" répondant à des exigences essentielles communes à tous les produits alimentaires : usage d'additifs, emballage, étiquetage, hygiène, contrôles...

- Mais estime que la substitution des seules exigences minimales harmonisées à toutes les normes nationales fixant des exigences supérieures, risque de déclencher une concurrence dévastatrice et que ce dispositif doit être complété afin de permettre non seulement le développement d'industries agro-alimentaires puissantes, mais également la survie de productions traditionnelles de haute qualité ;

● Sur la politique de qualité

Rappelle le memorandum du gouvernement français de janvier 1988 sur l'achèvement du marché intérieur des denrées alimentaires et les textes complémentaires définissant les orientations d'une politique de qualité.

Se félicite de la prise en considération de cette orientation au niveau communautaire, et, en particulier, de l'édition du Règlement sur la protection communautaire des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Se félicite également de l'édition du Règlement relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires, règlements qui s'inspirent du memorandum français.

- Redoute cependant que le défaut de concordance entre, d'une part l'ouverture à la concurrence sur tous les marchés nationaux de tous les produits satisfaisant aux seules exigences minimales harmonisées, qui interviendra dès le 1er janvier prochain, et, d'autre part, l'entrée en vigueur des mesures communautaires protectrices de la qualité des denrées alimentaires ne menace certaines productions traditionnelles soumises à la concurrence par les prix, redoublée par une concurrence bien peu loyale quant aux ingrédients, aux procédés de fabrication et aux dénominations.

Déplore que l'enregistrement de marques commerciales puisse faire échec à l'interdiction d'indications d'origines trompeuses et même à la protection d'une appellation pourtant exacte.

Estime que des modifications ultérieures de ces règlements devraient limiter dans le temps la concurrence des marques commerciales avec les appellations ou attestations protégées.

Invite le gouvernement à informer sans délai tous les organismes professionnels des conditions d'obtention et de protection des appellations d'origine et des attestations de spécificité prévues par les règlements européens.

Emet le souhait que les organismes professionnels et les pouvoirs publics engagent des actions soutenues de promotion des produits protégés et déplore à cet égard le déclin des crédits de la société pour l'expansion des ventes des produits agroalimentaires "SOPEXA".

Considère en effet que seules ces actions de promotion donneront aux appellations et aux spécificités la notoriété nécessaire.

Est d'avis que dès l'entrée en vigueur des deux règlements et des protections qu'ils organisent, les dénominations trompeuses devront être déférées aux juridictions compétentes mais invite également les professions concernées à respecter scrupuleusement les dénominations des autres productions nationales traditionnelles.

Considère cependant que demeurent nécessaires des normes sectorielles de composition et de fabrication pour les produits génériques dont les modes de distribution favorisent la concurrence déloyale et rendent inopérante l'information du consommateur par l'étiquetage, comme les charcuteries, les viandes, ou les fromages débités "à la coupe" ainsi que les produits principalement destinés

aux enfants ou encore les denrées consommées dans le cadre de la restauration collective ;

● Sur la procédure

Considère que l'adoption de directives dérivées doit suivre les procédures prévues à l'article 100 A du Traité, jusqu'au vote du Conseil à la majorité qualifiée ;

- Est d'avis que la gestion des Règlements et des directives adoptés doit suivre la procédure du comité de réglementation, seule à même de garantir la transparence et le caractère démocratique des décisions prises.

● Sur la cohérence

Estime que les normes régissant les produits alimentaires doivent être complétées ou modifiées de façon cohérente (l'éventuelle reconnaissance d'allégation doit être cohérente avec les règles d'étiquetage, les attestations de spécificité, l'étiquetage nutritionnel, etc...).

Estime qu'un effort s'impose pour parfaire la cohérence des différentes actions communautaires et que l'objectif de qualité doit être pris en considération dans le développement des autres politiques, en particulier la PAC et la politique de protection de l'environnement (usage des hormones dans l'élevage, emploi des fertilisants et pesticides, développement de bio-technologies végétales et animales, expérimentation animale pour les additifs, etc...).

Estime que le même effort s'impose à l'égard des relations commerciales internationales qu'il s'agisse des négociations du GATT ou des contingents d'importation en provenance d'Etats associés à la Communauté, qui ne doivent pas menacer la politique de qualité des productions communautaires ;

La Délégation,

Déclare enfin que la politique de qualité des denrées alimentaires ne saurait être regardée comme un sous-produit de la réforme de la politique agricole commune, ou une concession transitoire au folklore d'Etats en retard d'industrialisation, mais bien comme un objectif primordial de la Communauté, au même titre que les normes élevées imposées aux produits manufacturés en matière de sécurité ou d'innocuité pour l'environnement, objectifs que promeuvent prioritairement certains Etats membres avec le concours actif de la Commission.

Cette politique de la qualité, en protégeant d'une concurrence déloyale les savoir-faire qui font la richesse de la gastronomie européenne, maintiendra des emplois qualifiés dans les zones agricoles, garantira la satisfaction des consommateurs et confortera l'image des produits européens sur les marchés extérieurs.