

**L'AGENCE FRANÇAISE DE SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS:
LE RENFORCEMENT DES OBJECTIFS DE SANTE PUBLIQUE AU
CŒUR DU DROIT RURAL**

Yves LACHAUD,
*Avocat à la Cour de Paris,
Spécialiste en droit rural*

Bernard MANDEVILLE,
*Avocat à la Cour de Paris,
Spécialiste en droit rural*

Désormais bien installée dans le paysage du monde rural français, l'AFSSA, dont certains souhaiteraient faire un modèle pour la création au niveau européen d'une agence aux objectifs comparables, dispose, par le biais de l'article 365 du Code rural, d'une influence étendue dans l'élaboration des normes en cette matière.

Créée par la loi n°98-535 du 1^{er} juillet 1998 dite « loi Huriet », à la suite de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (« AFSSA ») est devenue en deux ans d'existence un acteur incontournable du monde rural.

La crise de la vache folle a agi comme un révélateur de l'inquiétude des consommateurs des villes, qui consommant des produits toujours plus transformés, sont de plus en plus éloignés du monde agricole. Dans une certaine mesure cette crise a été l'occasion d'instruire le procès d'une agriculture moderne productiviste et polluante, ne répondant plus aux attentes des consommateurs, et sacrifiant les impératifs de santé publique aux intérêts économiques.

La création de l'AFSSA est ainsi une réponse à ces peurs et inquiétudes des consommateurs, et s'insère d'ailleurs dans les objectifs principaux de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 qui prévoit en son article 1^{er} que « *la politique agricole...a pour objectif...la production de biens agricoles, alimentaires et non alimentaires diversifiés et répondant aux besoins des marchés nationaux, communautaires et internationaux, satisfaisant aux conditions de sécurité sanitaire ainsi qu'aux besoins des industries agro-alimentaires et aux exigences des consommateurs* ».

L'AFSSA constitue aujourd'hui avec l'agence française de sécurité sanitaire des

produits de santé (AFSSAPS) et l'Institut de veille sanitaire (IVS), créés par la même loi du 1^{er} juillet 1998, les trois établissements publics nationaux chargés de la veille sanitaire et de la surveillance des produits destinés à l'homme. Un Comité national de la sécurité sanitaire est également institué, sous la responsabilité du Ministre délégué à la Santé, afin d'assurer la coordination de ces trois organismes et des services ministériels.

Il est à noter qu'un large consensus politique s'est dégagé sur la grande majorité des articles de la proposition de loi, au delà des clivages traditionnels, démontrant ainsi le caractère essentiel que représente pour les parlementaires, la création de cet organisme.

Cette création législative originale marque donc la montée en puissance des objectifs de santé publique au sein de l'agriculture moderne. Le législateur a doté l'Agence de nombreux moyens d'action et de pouvoirs étendus en en faisant la référence nationale sur les problèmes de sécurité alimentaire qui sont aujourd'hui l'une des préoccupations majeures des français (I).

L'AFSSA n'a pas tardé à utiliser les puissants leviers à sa disposition en matière d'élaboration des nouvelles normes législatives et réglementaires dans un champ de compétence très élargi qui pourrait affecter de nombreux aspects du droit rural (II).

.I.-Un organisme aux pouvoirs étendus à la frontière du droit sanitaire et du droit rural

Le premier symbole de l'ambivalence de l'AFSSA tient à la volonté du législateur d'instituer une triple tutelle de cet établissement public administratif à compétence sanitaire : celles du ministère de

l'agriculture, du ministère délégué à la santé, et du secrétariat d'état à la consommation, chargés de représenter respectivement les intérêts supérieurs de santé publique, des agriculteurs, et des consommateurs (article L 1323-1 du Code de la santé publique).

Ces influences croisées et certainement parfois contradictoires représentent un facteur d'autonomie pour l'agence, la tutelle organisée sous l'égide de trois ministères étant forcément plus diffuse.

Ce caractère ternaire se retrouve de manière prononcée dans les dispositions de la loi relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence (articles L 1323-5 à L 1323-10 du Code de la santé publique) : le conseil d'administration est composé à parité de personnalités représentatives des trois intérêts supérieurs susnommés ;

Le décret n°99-242 du 26 mars 1999 a précisé cette composition, et l'on retrouve ainsi au sein du **conseil d'administration** douze représentants de l'Etat membres de droit (dont trois membres du ministère de la santé, trois membres du ministère de l'agriculture, un représentant du secrétariat d'état à la consommation, du budget, de la recherche, de l'environnement, de l'industrie, et des affaires étrangères).

Les autres membres du conseil d'administration sont choisis conjointement par les ministres de tutelle au sein d'organisations de consommateurs (deux représentants), d'organisations professionnelles agricoles (un représentant), des industries agro-alimentaires (un représentant), du commerce et de la distribution (un représentant), des industries de la pharmacie vétérinaire (un représentant), enfin en raison de leur qualification dans les domaines de

compétence de l'Agence (trois représentants).

Le Président du conseil d'administration peut également inviter à assister aux séances, avec voix consultative, toute personne dont il estime la présence utile.

De multiples points de vue peuvent donc être présentés par la diversité des membres de cette instance de direction, dont les missions essentielles consistent à fixer les orientations de la politique de l'Agence, à définir les objectifs stratégiques pluriannuels, enfin à établir le programme d'activité et le rapport annuel de l'établissement.

Le conseil d'administration de l'AFSSA a été officiellement installé le 22 juin 1999 lors d'une cérémonie à laquelle participaient le ministre de l'agriculture, le ministre délégué à la santé et à l'action sociale ainsi que la secrétaire d'Etat chargée de la consommation, ce qui renforçait symboliquement le poids de ces différentes autorités.

La composition du conseil d'administration de l'AFSSA au sein duquel se retrouvent de nombreux fonctionnaires et personnalités impliqués dans la définition de la politique agricole nationale, devrait contribuer à étendre l'influence de cet organisme.

Il faut en revanche noter la dualité du statut des personnels de l'Agence qui proviennent de la filière agricole (emplois du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires auquel elle se substitue, agents du ministère de l'agriculture, INRA), et de la filière santé (ministère de la santé, médecins et enseignants chercheurs).

Cette dualité se trouve au niveau des personnels dirigeants, le Président du Conseil d'administration (M. Chevassus-au-

Louis) étant l'ancien président du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA), et le Directeur général (M. Hirsch) un professeur de médecine ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat à la santé.

L'Agence dispose d'un **conseil scientifique** dont l'objet consiste selon la loi à « *veiller à la cohérence de la politique scientifique de l'établissement* ». Figurent dans sa composition notamment des représentants des conseils scientifiques de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et de l'Institut de veille sanitaire (IVS), ce qui permet d'assurer la cohérence souhaitée par le législateur entre ces trois établissements.

Un des éléments essentiels de l'influence de l'agence est la publicité donnée à ses avis, prévue par le décret d'organisation du 26 mars 1999. Ce point revêt une importance particulière compte tenu de l'extrême médiatisation dont ont été entourés les récents scandales alimentaires qui ont affecté notre pays. Les avis émis par l'AFSSAPS, largement diffusés dans l'opinion, prennent ainsi une importance politique décisive.

Le décret du 26 mars 1999 précise également que l'AFSSA établit un **rapport annuel** au gouvernement et au parlement, également rendu public. Celui-ci pourrait être l'occasion d'informer, ou d'alerter les pouvoirs publics et l'opinion sur des problèmes ou dysfonctionnements du système agricole. Ce rapport annuel pourrait être progressivement amené à devenir le pendant de ceux établis par d'autres institutions indépendantes dont l'influence est grande (comme celui de la Cour des Comptes).

La facilité avec laquelle l'AFSSA peut être saisie des différentes questions rentrant dans le champ de sa compétence et intéressant

l'agriculture est un autre élément déterminant de son importance: à la saisine classique par le gouvernement ou les ministères de tutelle, s'ajoute une faculté d'auto-saisine. L'engagement actif des dirigeants de l'Agence dans les débats touchant aux questions de sécurité alimentaire pourrait contribuer à faire de celle-ci une institution incontournable dans l'orientation de l'agriculture.

En outre par décret du 13 décembre 2000 (décret n°2000-1211, JO 14 déc. 2000, p. 19867) le gouvernement a enfin précisé les conditions dans lesquelles les associations de consommateurs peuvent également saisir l'agence d'une demande d'avis. Toutefois cette faculté de saisine est limitée aux questions touchant aux «risques nutritionnels ou sanitaires que peuvent présenter les aliments destinés aux hommes ou aux animaux».

En revanche aucune possibilité de saisine n'a été ouverte aux organisations syndicales agricoles ce qui constitue sans doute une distorsion face à l'objectif affiché d'établir l'agence au confluent des trois intérêts supérieurs de santé publique, des agriculteurs, et des consommateurs.

Le législateur a en outre entendu confier à l'AFSSA des prérogatives importantes dans le processus d'élaboration de nouvelles normes en organisant une procédure de consultation obligatoire de cet organisme dans de nombreux domaines du droit rural.

II.-Une influence étendue dans l'élaboration des normes en droit rural

L'article 365 du Code rural précise que l'AFSSA doit être «consultée sur les projets de dispositions législatives ou réglementaires relatives à la lutte contre les

maladies des animaux ou au contrôle de produits végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme, à la qualité et à la salubrité des denrées propres à l'alimentation humaine et animale, au traitement des denrées impropres, aux importations, exportations et échanges intracommunautaires d'animaux, de produits animaux et de produits destinés à l'alimentation humaine ou animale ».

Cette disposition fait de l'agence le conseiller préalable obligatoire du gouvernement sur de vastes aspects du droit rural.

L'alinéa 3 de l'article 365 du Code rural dispense cependant le Gouvernement de la procédure de l'avis préalable dans les cas d'urgence. Dans cette hypothèse l'Agence est alors uniquement informée des dispositions arrêtées par le Gouvernement. Cet alinéa pourrait être de nature à réduire sensiblement le champ d'action de l'Agence.

Depuis sa création l'Agence, et en son sein la direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires, a ainsi rendu un grand nombre d'avis (plusieurs centaines) sur les décrets ou arrêtés du Ministre de l'Agriculture qui lui sont généralement transmis par la direction générale de l'Alimentation (DGAL).

La procédure de consultation retenue par la loi est celle de l'avis obligatoire (mais non conforme). L'Agence doit donc être obligatoirement saisie, sous peine d'invalidité de la norme à prendre, mais le législateur n'a pas voulu lier les pouvoirs publics qui restent en définitive seuls maîtres de la politique à suivre. Il n'en reste pas moins que la publicité donnée aux avis pèse lourdement sur les mesures et les décisions qui sont prises en définitive.

Le champ de consultation de l'Agence paraît concerner en premier lieu le livre II du Code rural intitulé «*Des animaux et des végétaux*», qui comporte des dispositions intéressant la sécurité sanitaire des aliments destinés aux animaux. Les titres III («*De la lutte contre les maladies des animaux*»), IV («*Du contrôle sanitaire des animaux et des viandes. De l'équarissage des animaux*»), IV bis («*Des importations, échanges intracommunautaires et exportations d'animaux vivants, de produits et denrées animales ou d'origine animale*»), et X («*De la protection des végétaux*») sont concernés.

- L'AFSSA a dès lors vocation à se prononcer sur des pans entiers de la législation rurale, et elle est déjà intervenue pour des réformes importantes de celle-ci. On citera en particulier les nouvelles dispositions de la loi du 9 juillet 1999 relatives aux mesures de police sanitaire appartenant à l'autorité sanitaire face aux établissements intervenant dans la **chaîne alimentaire**. Selon la loi nouvelle ces établissements «*doivent satisfaire à des conditions sanitaires, qualitatives et d'identification des origines des substances et produits et avoir été, selon les cas, agréés ou enregistrés par l'autorité administrative*».

Les textes d'application de la loi du 9 juillet 1999 (notamment l'arrêté du 28 février 2000 relatif à «*l'agrément et à l'enregistrement de certains établissements et intermédiaires dans le secteur de l'alimentation animale*») ont ainsi été soumis pour avis à l'AFSSA.

Les avis rendus permettent une meilleure prise en compte de certains aspects scientifiques ou médicaux pour déterminer les conditions d'agrément des établissements, afin d'améliorer la sécurité alimentaire.

L'AFSSA a donc vocation à se prononcer sur toute nouvelle organisation de la chaîne alimentaire et sur l'ensemble des conséquences induites pour chaque filière agricole concernée.

- L'AFSSA a également désormais vocation à être consultée sur toutes réformes concernant le **contrôle sanitaire des animaux** et par exemple les conditions dans lesquelles les vétérinaires inspecteurs sont conduits à diligenter ces contrôles (article 253, 256, 258, et 259 du Code rural, devenus relativement art. L. 234-1, L.234-3, L.231-1 et L.231-2).

Les avis de l'AFSSA sur des textes réformant les conditions de mise en œuvre de tels contrôles pourraient notamment porter sur les méthodes scientifiques devant obligatoirement être utilisées, sur le contenu des analyses, sur les procédures de prélèvement et d'échantillonnage, enfin sur les précautions à prendre.

L'AFSSA doit dès lors devenir un organe de référence pour la profession vétérinaire et une autorité incontournable pour les Directions des Services Vétérinaires (DSV). Elle pourrait être consultée dans le cadre des contrôles opérés afin de valider une méthode d'investigation, et éventuellement être conduite à rendre des avis sur de telles méthodes aux autorités judiciaires et ainsi qu'aux experts (une telle possibilité n'est cependant pas expressément prévue par la loi).

- L'AFSSA doit aussi être consultée pour toutes dispositions réglementaires concernant la **circulation des denrées animales ou d'origine animale** destinées à la consommation humaine (articles 275-1 à 275-12 du Code rural),

et notamment dans la mise en œuvre du principe de précaution défini à l'article 275-1 2^{ème} alinéa qui prévoit que *« lorsque leur introduction est susceptible de constituer un danger grave pour la santé humaine ou animale, le ministre chargé de l'agriculture prend les mesures préventives nécessaires à l'égard des marchandises mentionnées à l'alinéa précédent et peut imposer un agrément aux personnes physiques et aux établissements destinataires de ces mêmes marchandises »*.

L'application du principe de précaution constitue un des objectifs actuels de l'AFSSA qu'elle n'hésite pas à mettre régulièrement en avant dans le cadre de ses avis.

Les prérogatives qui lui sont données quant à la modification des normes concernant la circulation des denrées animales ou d'origine animale sont d'autant plus importantes que ce secteur de notre législation a récemment fait l'objet de plusieurs réformes relatives à l'étiquetage et à l'identification des denrées.

L'AFSSA aura également à se prononcer sur les méthodes utilisées et à les orienter, voire à proposer de nouvelles dispositions renforçant les possibilités de contrôle.

L'AFSSA a déjà été consultée plusieurs fois dans le cadre de ce champ du droit rural au sujet de l'arrêté du 10 février 2000 établissant la liste des postes d'inspection frontaliers, et de deux arrêtés du 11 février 2000 relatifs aux conditions sanitaires

d'importation et aux modalités de présentation au contrôle officiel des produits destinés à l'alimentation animale en provenance de pays tiers.

Le champ de consultation obligatoire de l'agence ne paraît pas s'arrêter aux seuls chapitres du Code rural qui viennent d'être développés. Il devrait concerner également, au sein de la codification nouvelle du Code, les titres V (*« Les productions animales »*) et VI (*« les productions végétales »*) du Livre II (*« Production et marchés »*).

Les domaines de consultation sont donc multiples. Certes le législateur n'a doté l'agence d'aucun pouvoir normatif propre, et elle ne dispose pas par ailleurs de pouvoirs de contrôle de l'application des lois et règlements en matière sanitaire, mais son rôle de conseiller rendant des avis publics, lui garantit une influence essentielle sur toute réforme rentrant dans son champ de compétence.

Le rôle de l'AFSSA ne saurait cependant, dans l'esprit de la loi, s'analyser en celui de conseiller politique du Ministre de l'Agriculture : ses appréciations et avis doivent porter sur des données scientifiques ou médicales. Cependant il faut noter que le texte de l'article 365 du Code rural ne restreint pas expressément le contenu des avis à donner par l'AFSSA, et l'agence peut donc progressivement étendre ses domaines d'intervention.

Le 26 février 2001