

## LES CONTRAINTES LIEES AUX NOUVELLES REGLES DE SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS

*(Communication au congrès national AFDR des 18-19 octobre 2002)*

**Me Bernard MANDEVILLE**  
*Avocat à la Cour d'Appel de Paris*  
*Spécialiste en droit rural*

La sécurité sanitaire des aliments constitue aujourd'hui en France et dans l'Union Européenne une préoccupation majeure des consommateurs à laquelle les gouvernements doivent impérativement répondre (cf. par exemple citation d'un discours prononcé par le Président de la République au Space de Rennes le 11 septembre 2001 : « *Garantir la sécurité alimentaire pour tous et l'accès aux produits de qualité doit être notre première priorité* »)

Pour les agriculteurs de l'Union européenne ce nouveau contexte de travail n'est effectivement pas sans contraintes ainsi qu'il nous appartient de le démontrer (*Cf Dépêche Yahoo ! Actualité-Sondage, 23 septembre 2002*)

La prise en compte de cette préoccupation grandissante des français pour la sécurité des aliments s'est traduite, en 1993, par la modification de l'intitulé du Ministère de l'Agriculture devenu Ministère de l'Agriculture, **de l'Alimentation**, de la Pêche et des Affaires Rurales.

La politique de sécurité alimentaire répond à l'impératif de santé publique d'assurer l'hygiène des aliments et leur innocuité biologique, dans l'intérêt du consommateur.

Au sein de l'Union européenne la sécurité alimentaire est d'ailleurs dissociée de la politique agricole commune, et relève de la compétence du commissaire européen chargé de la santé et de la protection des consommateurs (qui est actuellement l'Irlandais David Byrne).

**Il serait cependant faux de croire que la sécurité des aliments est un objectif nouveau en France comme à l'étranger** dès lors qu'elle constitue une préoccupation qui a toujours existé, l'homme cherchant naturellement et instinctivement à améliorer son alimentation depuis qu'il est homme.

La cuisson de la viande dans un but de conservation, qui constitue les prémisses d'une action de sécurité alimentaire, existe depuis des centaines de milliers d'années.

Au moyen-âge, on retrouve dans les règles et usages régissant la tenue des foires et marchés de nombreuses règles d'hygiène ; ainsi dans un édit de 1258, les bourgeois de Dortmund avaient décidé d'interdire sur les marchés la manutention de la viande à main nue en raison des risques de propagation de bactéries. La violation de cette règle était punie d'une peine pouvant aller jusqu'à l'amputation.

On assiste également à cette époque à la mise en place de diverses contraintes de production, notamment dans le domaine viticole (par exemple édit portant interdiction du coupage du vin, instauré dans diverses zones de production).

Les autorités publiques chargées de la politique de sécurité alimentaire, ainsi que les dispositifs de contrôle, sont apparus et ont évolué au fil des crises sanitaires qui ont touché le pays

Il est aisé de multiplier les exemples en ce sens :

- Peste bovine (18<sup>ème</sup> siècle) → Un édit royal impose le marquage des bêtes malades et des normes portant sur la désinfection des étables. Cette première législation constitue l'ancêtre lointain des règlements sanitaires départementaux.
- Peste bovine (1881) → création du Ministère de l'Agriculture et des services vétérinaires.
- Ravage du phylloxera (début 20<sup>ème</sup> siècle) → adoption de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière alimentaire.
- Crise de la vache folle (1996) → création de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments.
- Crise de la dioxine en Belgique (1999) → création d'une agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

Au vingtième siècle la préoccupation publique de sécurité des aliments est cependant passée au second plan derrière

l'exigence de productivité demandée à notre agriculture mécanisée.

Pendant cette période l'agriculteur « producteur », instrument de l'édification de la puissance agroalimentaire française et européenne à l'échelle mondiale, se trouvait au centre de toutes les attentions, grand bénéficiaire de la politique agricole commune (PAC).

Ce modèle a été remis en cause dès l'objectif de productivité atteint, et les exigences environnementales et de sécurité sanitaires prédominent désormais à un point tel que les gouvernements de l'Union européenne sont contraints de justifier continuellement la politique passée.

Ainsi dans un récent article intitulé « *Arrêtons les faux procès* » sept ministres de l'agriculture de l'Union européenne (respectivement du Luxembourg, de l'Espagne, de l'Autriche, du Portugal, de la France, de la Belgique, et de l'Irlande), s'élèvent contre la mise en cause persistante de la PAC et de ses effets collatéraux supposés néfastes sur l'environnement et la sécurité alimentaire :

*« On laisse entendre que la PAC serait responsable de la crise de la vache folle. Or en réalité, c'est l'insuffisance et non l'excès de politique européenne qui en a favorisé la*

*propagation. Bien au contraire, la qualité des produits n'a cessé de s'améliorer depuis des décennies. Les produits sont plus sûrs aujourd'hui qu'il y a vingt ans ! C'est la réactivité du consommateur qui est devenue plus forte, et c'est une bonne chose »*Figaro du 23 septembre 2002.

L'agriculteur doit donc aujourd'hui intégrer, dans le cadre de son activité de producteur, l'exigence de sécurité des aliments du consommateur, et adapter constamment son comportement.

L'un des principes généraux de la politique de sécurité sanitaire des aliments consiste en effet en une approche globale dite « *de la ferme à la table* » ou encore de la « *fourche à la fourchette* » prenant en compte l'ensemble des moyens de la chaîne alimentaire, des producteurs jusqu'aux consommateurs.

Cette approche implique une responsabilisation accrue de l'agriculteur qui se trouve en début de chaîne et sur lequel les pouvoirs publics entendent faire peser des contraintes de plus en plus importantes.

De ces contraintes légales ou réglementaires découlent des obligations juridiques ainsi que des risques de sanctions économiques, administratives, voire pénales, dans le cas de contrôles faisant apparaître des infractions à la réglementation. Cependant ces contraintes constituent aussi un avantage pour l'agriculteur dans le cadre de la commercialisation de ces produits, au travers de la notion de qualité et de la confiance du consommateur.

La politique de sécurité alimentaire mise en œuvre depuis les années 1970 s'est construite essentiellement par le biais de l'Union européenne qui a élaboré un important corpus de textes législatifs relatifs à la sécurité alimentaire, à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'au domaine phytosanitaire.

**La construction de ce droit matériel européen de la sécurité alimentaire est une conséquence directe de la libre circulation des denrées alimentaires au sein de l'Union Européenne**, et permet en outre d'éviter les distorsions de concurrence pouvant jouer en défaveur des agriculteurs de tel ou tel pays.

L'adoption récente du règlement communautaire n°178/2002 du 28 janvier

2002 définissant « *les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires* » constitue une étape importante dans l'édification du droit européen de la sécurité des aliments destiné à remplacer, à brève échéance, notre droit national.

La Commission européenne affirme dans son livre blanc sur la sécurité alimentaire, l'importance de **la mise en place de la législation de sécurité alimentaire communautaire qui doit permettre à l'Union Européenne de peser de tout son poids en ce domaine à l'échelon mondial face aux Etats-Unis.**

On rappellera à cet égard le conflit majeur ayant opposé la Communauté économique européenne (CEE) aux Etats-Unis et au Canada au sujet de l'interdiction de l'importation dans la Communauté de viandes et produits carnés traités avec certaines hormones (directives successives du Conseil Européen d'interdiction des substances à effet hormonal, notamment directive 81/602/CE du Conseil du 31/07/1981).

Les Etats européens n'ont pu rester inflexibles face aux pressions exercées par les Etats Unis, qu'en raison d'une solidarité qui n'a pas failli en dépit des condamnations prononcées à l'encontre de l'Union européenne par la juridiction dépendant de l'Organisation mondiale du commerce.

Seule l'Union européenne dotée d'une législation alimentaire intégrée peut donc envisager d'imposer à l'échelon international, grâce au poids économique qu'elle représente, les normes de sécurité des aliments exigées par les citoyens européens.

L'Union européenne a ainsi largement contribué à la conclusion de l'« accord de

Marrakech » (*accord de l'organisation mondiale du commerce sur les mesures sanitaires et phytosanitaires du 15 avril 1994, version 116, JO 26.11.1995 – Annexe P.423*) qui constitue une avancée importante en matière de sécurité alimentaire en reconnaissant la licéité des normes à niveau élevé à l'article 3.3 de l'accord :

*« les membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un membre juge approprié ».*

Le modèle législatif européen instaurant un niveau de sécurité sanitaire extrêmement élevé, proche du risque zéro alimentaire exigé par le consommateur, se trouve donc conforté ; cet accord international fait pièce des critiques qui ont pu être adressées aux Etats européens sur l'effet protectionniste de cette réglementation.

Pour les agriculteurs de l'Union européenne ce nouveau contexte de travail n'est effectivement pas sans contraintes ainsi que l'intitulé du sujet nous invite à le penser.

**L'agriculteur doit faire face à une instabilité juridique permanente qui peut remettre en question ses activités (I).**

**Les producteurs se trouvent toujours plus encadrés par des règles définies au sein de l'Union européenne qui souhaite également contrôler leur application (II).**

## **I.- L'AGRICULTEUR FACE A UNE INSTABILITE JURIDIQUE PERMANENTE**

La réglementation portant sur la sécurité sanitaire des aliments évolue au gré des crises alimentaires traversées par la société, mais aussi des découvertes et des travaux scientifiques.

L'analyse du processus d'édiction de ce type de normes révèle son caractère présumé scientifique qui se trouve être la cause principale de l'instabilité (I-A).

Le seul recours à la disposition des agriculteurs consiste à solliciter des mesures de compensation (I-B).

### **I-A L'instabilité juridique découle du présumé scientifique des normes de sécurité alimentaire**

#### **1° Les agriculteurs exclus de l'élaboration de la norme de sécurité sanitaire**

Quatre ans après sa création l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments est aujourd'hui un acteur incontournable au sein du processus normatif en matière de sécurité des aliments.

Le dernier épisode de la crise de la vache folle permet de mesurer son pouvoir réel : l'annonce des conclusions de l'avis de l'AFSSA en date du 20 septembre 2002, favorable à la levée de l'embargo sur la viande bovine britannique imposé par la France depuis 1996 (l'AFSSA considère que « la possibilité d'importer des viandes bovines britanniques ne serait pas de nature à remettre en cause le niveau de sécurité actuellement garanti au

*consommateur en France*»), a suffi à faire considérer qu'une décision réglementaire en ce sens était inéluctable et seulement question de jours (le Ministre de l'Agriculture s'est d'ailleurs engagé à se prononcer sous dix jours).

L'AFSSA dispose en France d'attributions larges puisque l'article L 261-2 du code rural institue à son bénéfice une procédure de consultation obligatoire de la part du gouvernement pour l'ensemble des projets de loi ou de règlement concernant le droit de l'alimentation (cf. *l'AFSSA : le renforcement des objectifs de santé publique au cœur du droit rural* – Y.Lachaud B. Mandeville RDR n°294 p.339/342).

L'Agence doit être obligatoirement saisie, sous peine d'invalidité de la norme à prendre, des « *projets de dispositions législatives ou réglementaires relative 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* ».

Sur les dizaines d'avis scientifiques émis par l'AFSSA seule une proportion résiduelle d'entre eux n'a pas donné lieu à une réponse normative conforme aux souhaits de l'agence.

Il est important de relever que la certitude scientifique n'existe pas et se trouve remplacée par quantification théorique des risques laissée à l'appréciation subjective des auteurs de l'avis.

Le directeur général de l'AFSSA reconnaît lui-même dans un ouvrage à caractère polémique récent (M. Hirsch « *Ces peurs qui nous gouvernent ; sécurité sanitaire : faut-il craindre la transparence ?* » - Albin Michel, Paris 2002) le caractère extrêmement subjectif de la méthode utilisée :

*« Il y a beaucoup de risques que l'on ne sait pas calculer en terme de probabilité et donc pour lesquels il est difficile d'avoir une juste idée des proportions. Pour ces risques là, il y a toujours des gens pour penser que l'on en fait beaucoup trop (...). Si les hypothèses pessimistes ne se confirment pas, il est des gens pour penser que l'on ne fait jamais assez (...) si les hypothèses pessimistes se concrétisent. **Il n'y aura jamais personne pour penser que les proportions ont été bien calculées** ».*

Ce caractère pseudo scientifique conduit aussi, naturellement, à écarter les agriculteurs du processus normatif, alors que le monde rural est pourtant depuis longtemps habitué à une forme de cogestion de ses affaires.

Ainsi les syndicats professionnels de producteurs n'ont aucune possibilité de solliciter des avis scientifiques de l'AFSSA à la différence des associations de consommateurs.

Le mode d'expression des agriculteurs et des organisations professionnelles agricoles passe aujourd'hui par les organisations interprofessionnelles telles que l'ONIVINS, l'OFIVAL, ou encore l'ONILAIT, au sein desquels la Direction générale de l'alimentation du Ministère de l'Agriculture siège aux conseils de direction. On peut regretter que ces instances ne constituent à ce jour que des lieux de débat plus propices à l'explication aux professionnels des mesures prises par le gouvernement qu'à la formulation par ceux-ci de propositions.

## **2° Des pratiques européennes diverses.**

L'absence de participation des professionnels au processus normatif en France est regrettable alors que d'autres

pays ont mis en place des formes efficaces de consultation des agriculteurs .

Ainsi aux Pays-Bas les unions de producteur et de commerçants sont systématiquement consultés sur les propositions de réglementation en matière de sécurité des aliments, et disposent en outre de la capacité d'adopter des mesures d'urgence au sein de chaque filière.

De même en Grande-Bretagne dans un contexte de décrédibilisation des pouvoirs publics après la crise de la vache folle, la sécurité sanitaire en matière alimentaire fait l'objet de négociations directes entre les représentants des consommateurs et les fédérations professionnelles.

L'exemple français du surdimensionnement de l'autorité et des attributions de l'AFSSA n'a pas été suivi par l'Union européenne dans le cadre de la création de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA, European Foods Safety Agency).

Ainsi la Commission insiste dans son livre blanc sur la sécurité alimentaire sur le nécessaire respect du « *principe de séparation de l'évaluation des risques et de la gestion des risques ainsi que la politique existante et les compétences juridiques de la Commission, du Parlement européen et du Conseil* ».

La législation communautaire n'a pas souhaité introduire de confusion dans la répartition des rôles et des compétences au sein des institutions communautaires, et a de ce fait tenté de cantonner l'EFSA à un rôle d'organisme scientifique à caractère purement technique.

Le règlement communautaire a pris soin de préciser dans son préambule qu'« *il est reconnu que l'évaluation scientifique des risques ne peut à elle seule, dans certains cas, fournir toutes les informations sur lesquelles une décision de gestion des*

*risques doit se fonder et que d'autres facteurs pertinents doivent légitimement être pris en considération, notamment les facteurs sociétaux, économiques, traditionnels, éthiques et environnementaux ainsi que la faisabilité des contrôles* ».

Le particularisme français pourrait tenir au drame du sang contaminé où les responsables politiques ont été accusés de n'avoir pas suffisamment pris en considération les avis scientifiques qui leur avaient été fournis quant au mode de propagation du virus HIV par le sang.

La participation directe de l'autorité scientifique à la gestion politique du risque alimentaire a pour corollaire de très fréquentes variations de la réglementation en fonction de la modification des avis scientifiques.

### **3°L'instabilité juridique découle des résultats et du degré d'avancement des travaux scientifiques**

L'actualité récente en matière de normes de sécurité des aliments recèle plusieurs exemples médiatisés de revirements qui constituent pour les agriculteurs, et d'une manière générale pour l'ensemble de la filière concernée, une source d'inquiétude quotidienne.

Ainsi le ris de veau (thymus) qui avait été totalement interdit à la consommation par mesure de précaution au cours de l'année 2000 (l'AFSSA craignait son infectiosité par l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine – ESB), a ensuite été réintroduit dans la chaîne alimentaire pour les thymus de bovins français ou originaires de l'Union européenne nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et à condition qu'ils soient accompagnés d'un certificat sanitaire.

Dans un avis du 24 septembre 2002 l'AFSSA s'est finalement prononcée pour l'entrée dans la chaîne alimentaire des thymus de bovins nés postérieurement au 30 juin 2002 sans exigence de certification pour ces derniers.

L'instabilité juridique n'implique pas forcément des contradictions dans les travaux scientifiques, et peut simplement résulter de leur état d'avancement ou encore de leur degré de précision.

Un autre exemple particulièrement préoccupant est celui du mouton : en effet les résultats d'une première enquête scientifique anglaise réalisée au mois de juillet 2000 avait fait craindre qu'il ne soit démontré que le prion bovin était passé au mouton. La confirmation de cette hypothèse aurait alors débouché sur un abattage massif, aussi bien en Angleterre qu'en France.

Cependant en l'état actuel aucune conclusion scientifique n'a pu être apportée à ce sujet et l'incertitude demeure avec toutes ses conséquences pour la filière.

En définitive la nécessaire caution scientifique recherchée par le pouvoir politique a induit progressivement une totale dépendance de celui-ci vis à vis des experts scientifiques considérés comme seuls compétents pour apprécier les contours des risques pour la santé humaine.

Le risque zéro constitue aujourd'hui une règle de conduite pour les hommes politiques et leur marge de manœuvre s'avère donc extrêmement réduite face à des avis scientifiques fondés sur des probabilités d'apparition de maladie qui peuvent quantifier le risque à une échelle de un sur un million. La tendance naturelle du législateur est va donc dans le sens d'une élévation de la norme de sécurité alimentaire, et donc d'un renforcement de la contrainte pour le producteur.

#### **4° La contrainte est renforcée par l'application immédiate de la norme**

La sécurité des aliments et la santé publique étant des notions intimement liées les normes de sécurité sanitaire des aliments sont de manière quasi systématique rendues d'application immédiate.

Le producteur est donc contraint de faire face, à tout moment, à des règles pouvant perturber ses modes de production, alors même qu'un cycle de production peut être en cours.

Par ailleurs le caractère réglementaire de ce type de normes accentue encore la rapidité de la mise en application, l'objectif étant d'ailleurs souvent de répondre à la crise alimentaire.

#### **5° L'instabilité juridique est-elle durable ?**

Le caractère d'instabilité de la norme que nous venons de décrire, qui s'explique par l'évolution constante de la science et des techniques d'analyse de risque, doit-il être considéré comme un caractère permanent, ou qui s'effacera au contraire dès lors que la sécurité sanitaire de nos produits sera parvenue à un niveau satisfaisant ?

Une récente étude comparative menée par l'Institut Technique Porcin sur les contraintes environnementales en matière de production porcine au Danemark, en Allemagne et en France, révèle que les pays du nord, qui connaissent des réglementations très contraignantes pour l'élevage en général et porcin en particulier, définissent cependant des espaces de liberté pour les éleveurs, à l'intérieur desquels des modes de production variés sont envisageables sans

crainte d'opposition arbitraire ni de remise en cause dès l'instant que la loi est respectée.

L'étude précise ainsi qu'au Danemark l'agriculture a dû intégrer les préoccupations de la société en matière d'élevage porcin depuis le milieu des années 1980, et depuis cette date les réglementations mises en place concernant tant les structures d'exploitation, les productions animales au sol, et plus généralement la durabilité, définie comme la viabilité économique des projets en harmonie avec les systèmes écologiques dans lesquels ils s'insèrent, n'ont plus été remises en question.

En outre ce niveau de réglementation sanitaire très élevé n'aurait pas empêché le secteur porcin danois de se développer de manière importante, l'étude précisant que ce secteur qui constitue environ un tiers de la valeur ajoutée des produits agricoles du pays (avec un fort pourcentage d'exportation estimé à 85 % de la production) est en constant développement.

## **I-B Les régimes d'indemnisation**

La croissance des normes portant sur la sécurité sanitaire des aliments constitue tout d'abord une source d'augmentation notable des coûts de production des agriculteurs.

La norme de sécurité alimentaire peut aussi entraîner l'arrêt total temporaire ou définitif d'une production (cf. exemple du ris de veau, de la profession des tripiers à la suite de l'interdiction de la plupart des produits issus de cette filière), causant ainsi un préjudice considérable à l'ensemble de la filière.

## **1° les mesures de compensation**

La pratique habituelle du pouvoir politique consiste à accompagner ses décisions qui peuvent s'avérer préjudiciable économiquement pour une filière, de mesures de compensation négociées dans le cadre interprofessionnel.

Ainsi les normes de sécurité des aliments sont pratiquement toujours suivies de mesures d'accompagnement, qui vont de l'aide à l'acquisition de nouveaux équipements exigés par les textes aux mesures de dégagement du marché dans l'hypothèse de retrait d'une production de la chaîne alimentaire.

**L'aide financière ou la mesure de soutien consécutive à l'adoption d'une norme de sécurité alimentaire plus contraignante doit être acceptée par la Commission européenne, au même titre que toute aide ou mesure d'effet équivalent.**

Récemment la Commission a fait savoir qu'elle était encline à considérer que l'aide étatique apportée par la France aux entreprises d'équarrissage, qui ont dû faire face à un surcroît d'activité exceptionnel compte tenu des conséquences de la maladie de la vache folle, était en réalité une aide directe à des entreprises commerciales de nature à fausser le jeu de la concurrence au sein de l'Union européenne.

Les aides décidées au bénéfice des équarrisseurs sont de ce fait remises actuellement en question, et dans l'hypothèse où elles seraient supprimées le coût de cette opération sera nécessairement répercuté sur les producteurs et par voie de conséquence sur le consommateur.



## 2° L'hypothèse improbable de la responsabilité de l'Etat du fait de la loi

Une jurisprudence ancienne (Conseil d'Etat 14.01.1938, société des produits laitiers La Fleurette, Dalloz 1938.3.41, note Roujou de Boubée) a reconnu la responsabilité de l'Etat après la mise en application d'une norme législative, que l'on qualifierait aujourd'hui volontiers de norme de sécurité alimentaire, dont l'objet était d'interdire la fabrication de tout produit susceptible de remplacer la crème naturelle ne provenant pas exclusivement du lait.

Du fait de cette loi une société avait dû renoncer à son activité qui consistait à fabriquer un produit dénommé « gradine ».

Il est remarquable de constater qu'un autre arrêt a également reconnu la responsabilité de l'Etat du fait des lois dans une affaire mettant en jeu des intérêts agricoles où une loi, cette fois-ci plus inspirée par des motifs de protection d'un marché, avait imposé dans l'intérêt le marché du houblon l'augmentation de son utilisation pour la fabrication de la bière (CE 21.01.1944 – Caucheteux et Desmots – 1945.3.13).

Pourrait-on imaginer l'engagement d'une action en responsabilité de l'Etat du fait d'une norme de sécurité alimentaire qui ne serait pas suivie de mesures de compensation jugées suffisantes par les producteurs touchés ?

Une telle hypothèse reste quelque peu improbable dès lors que la liste des conditions posées par le juge administratif pour permettre l'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait des lois n'a cessé de s'allonger depuis l'arrêt La Fleurette :

- Le préjudice invoqué doit être spécial, et même si le Conseil d'Etat n'a pas établi une stricte notion de la spécialité du préjudice, on peut déduire de ses décisions récentes que cette adjectif exclut

toute indemnisation dans l'hypothèse d'un trop grand nombre de personnes concernées en législation (CE 9.12.1987 – Compagnie Générale des Goudrons p.405 – Dalloz 1988).

- La loi ne doit pas avoir exclu le droit à réparation.

- L'indemnisation ne peut intervenir pour les lois qui certes préjudicient à des intérêts particuliers, mais qui concourent à la réalisation d'un intérêt général prééminent.

En matière de sécurité des aliments, l'objectif affiché par la loi est toujours celui de l'amélioration de la santé publique ou encore de la sécurité du consommateur, et le classement de ces objectifs comme relevant ou non d'un intérêt général prééminent relève à l'évidence de l'arbitraire du juge.

Le caractère très improbable de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat du fait de normes de sécurité alimentaires aux conséquences préjudiciables conduit à conclure que les agriculteurs sont tributaires de la bonne volonté du pouvoir politique pour leur permettre de faire face aux contraintes importantes résultant des nouvelles règles de sécurité alimentaire.

## II DES PRODUCTEURS PLUS ENCADRES PAR LA LOI EUROPENNE

Dans un article de la Revue de Droit Rural du mois d'octobre 1999 le Président Goni expose que « *la crise que traverse l'agriculture moderne, accompagnée de la montée en puissance du mouvement consumériste, risque de modifier durablement les régimes de responsabilité applicables à l'agriculteur* » (Revue de Droit Rural, n° 276, octobre 1999, p. 456 à 462).

Me Bernard Peignot et Mme Christine Petit jugent également dans un article du même numéro que « *le renforcement de la politique française en matière de qualité sanitaire des denrées apparaît comme un impératif majeur qui passe par une prise de conscience, par l'agriculteur, de sa responsabilité* » (Bernard Peignot, Christine Petit, le contrôle qualitatif et sanitaire du produit agricole et son organisation en France, Revue de Droit rural, n° 276, octobre 1999, p. 446 à 455).

L'évolution qui s'est dessinée depuis plusieurs années est celle d'une européanisation constante des régimes de responsabilité en vigueur au sein de l'union européenne s'agissant des normes de sécurité alimentaire (**II-A**).

Cette européanisation des textes fondant la responsabilité des agriculteurs s'accompagne d'une européanisation des procédures de contrôle et de sanction (**II-B**).

## **II-A UNE RESPONSABILITE FONDEE SUR DES TEXTES EUROPEENS**

### **1° L'intérêt de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur les fraudes et falsifications**

Au vingtième siècle le régime de la responsabilité des agriculteurs est issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 relative à « *La répression des fraudes et des falsifications de denrées alimentaires et produits agricoles* ».

On sait que ce texte fut voté à la suite de la grave crise ayant affecté le secteur viticole français en raison des ravages causés par le phylloxera.

Cette loi désormais codifiée sous les articles L 213-1 et suivants du Code de la consommation a défini un délit de tromperie qui sanctionne la mauvaise foi contractuelle résultant de la mention d'informations inexactes relatives aux qualités substantielles de la marchandise.

La loi du 1<sup>er</sup> août 1905 définit également le délit de falsification qui consiste en la fabrication d'un produit dans des conditions qui ne sont pas conformes à la réglementation ou aux usages.

On trouvera de très nombreux exemples d'application de ce texte ainsi que les tendances actuelles de la jurisprudence, notamment relatives à la falsification, au sein de l'article susvisé du Président Goni.

Cependant **cette réponse française au problème de la qualité des produits agricoles est aujourd'hui très largement dépassée** par le corpus imposant de règles mises en place par l'Union européenne.

### **2° L'édification d'un droit matériel européen unifié de la sécurité alimentaire**

Les facteurs dominants de la sécurité des aliments, dépistage, traçabilité, étiquetage, enlèvement des matériels à risque spécifiés, fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides, et les sanctions qui s'attachent à la violation de ces textes, sont aujourd'hui définis à partir de règlements communautaires établis production par production.

Le récent règlement européen n° 178/2002 du 28 janvier 2002 relatif aux « *Principes généraux et prescriptions générales de la législation alimentaire instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires* » constitue les prémices d'une **codification du droit de la**

## **sécurité alimentaire européen de nature à renforcer sa cohérence globale.**

La réglementation communautaire, qui compte plus de cent règlements ou directives consacrés à la sécurité des aliments, a acquis un degré de précision très élevé et se subdivise en l'état actuel selon un plan de classement résultant des principes objectifs définis par la Commission européenne :

- bien être des animaux,
- santé des végétaux,
- sécurité des pesticides,
- sécurité des aliments pour animaux,
- sécurité des produits alimentaires,
- étiquetage des denrées alimentaires,
- fièvre aphteuse,
- encéphalopathie spongiforme bovine,
- viande aux hormones.

S'agissant par exemple de l'étiquetage des denrées alimentaires, l'union européenne a édicté des règles matérielles particulièrement précises relatives à la forme et au contenu de l'étiquette afin que les consommateurs européens soient parfaitement informés du contenu et de la composition des produits alimentaires (cf. notamment Directive 2000/12/CE du 20 mars 2000).

Récemment la Commission a présenté le 6 septembre 2001 une proposition modifiant la législation européenne actuelle (Directive 2001/13/CE) dans le sens d'une abolition de la « règle des 25% » qui permet de ne pas mentionner sur l'étiquette les composants d'ingrédients composés qui constituent moins de 25% du produit fini.

La Commission souhaite également dans sa proposition que les étiquettes mentionnent la présence éventuelle d'ingrédients susceptibles de provoquer des allergies ou des intolérances à partir d'une liste préétablie. Les étiquettes des

boissons alcoolisées devront aussi indiquer la présence d'allergènes.

On comprend dès lors, face à un tel niveau de précision, que la législation française ne soit plus que résiduelle, et constitue finalement une simple traduction juridique de règles européennes.

Il est naturel que les textes qui définissent les obligations à la charge des agriculteurs prévoient également son mode d'application, ses sanctions, et donc le régime de la responsabilité thème sur lequel la Commission a développé une approche particulière.

### **3° Dans l'approche communautaire, les exploitants du secteur alimentaire sont entièrement responsables de la sûreté des denrées qu'ils produisent (méthode HACCP)**

Sur la base de la nouvelle législation européenne prévue en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire (proposition de règlement du Conseil fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la mise sur le marché, et l'importation des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, JOCE 19/12/2000/0181), **l'exploitant du secteur alimentaire doit garantir, par une application individuelle et spontanée des bonnes pratiques d'hygiène et des procédures fondées sur les principes du système d'analyse des risques et des points critiques (HACCP - Hazard Analysis Critical Control Points)**, le niveau de qualité et de sécurité requis.

Les principes HACCP, mis en œuvre à l'origine par la NASA pour garantir l'innocuité de la nourriture destinée aux cosmonautes, ont été repris par la Commission du Codex alimentarius au début des années 1990 (Draft Revised Guidelines for the Application of the HACCP System ALINORM 97/13 A).

Ces principes prescrivent diverses étapes logiques à respecter par les exploitants pendant toute la durée du cycle de production afin de parvenir, grâce à une analyse des dangers, à l'identification des points dont la maîtrise est indispensable pour garantir la sûreté alimentaire.

La méthode prévoit l'obligation d'élaborer un programme de surveillance spécifique avec des procédures de contrôle adaptées et de répertorier tous les dangers potentiels.

Pour la Commission cette approche de la sécurité alimentaire qui place l'exploitant face à ses responsabilités permettra d'offrir au consommateur un niveau accru de protection.

L'application progressive d'un tel système permettrait aussi de réduire le nombre de prescriptions réglementaires de plus en plus nombreuses imposées aux exploitants pour raisonner en terme « d'objectif de sécurité alimentaire » (OSA) qu'il appartiendrait aux exploitants de remplir en fixant eux-mêmes les moyens d'y parvenir.

Pour la Commission les avantages sont *« une simplification de la législation (qui peut se limiter à la fixation des objectifs et éviter ainsi la description détaillée des moyens de les atteindre) et une souplesse accrue pour les exploitants du secteur alimentaire qui sont tenus d'élaborer des systèmes documentés sur les moyens qu'ils mettent en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la législation »*.

Il n'est pas prévu de procéder immédiatement à la mise en œuvre du système HACCP au stade de la production primaire, mais la Commission prévoit cependant d'étudier sa possibilité d'application à ce secteur dans les prochaines années.

#### **4° Les principes HACCP confortent l'idée d'une responsabilité purement objective de l'exploitant et des agriculteurs**

La mise en jeu de la responsabilité du producteur résulte de la constatation objective de la non conformité de sa production par rapport à l'objectif de sécurité alimentaire (OSA) défini par le texte européen.

Cette forme de responsabilité induit en outre des sanctions administratives ou financières où l'élément moral est absent.

Les sanctions financières peuvent consister en la suppression des aides européennes résultant de la Politique Agricole Commune (PAC).

Ainsi l'absence d'identification conforme des bovins par rapport à la réglementation européenne (du fait de l'absence de passeport bovin ou de l'absence de marquage) entraîne l'interdiction de procéder à la mise en paiement des aides de ce secteur.

Ces règles de retrait ou de blocage des aides sont appliquées avec sévérité par les organismes interprofessionnels qui n'ont strictement aucune latitude compte tenu de la sévérité des contrôles réalisés par la Commission européenne.

Enfin ce type de sanction doit être prévu dans la directive européenne elle-même dès lors que la législation française, prise en application de celle-ci, ne saurait ajouter ou retrancher à la réglementation européenne.

## II-B DES PROCEDURES DE CONTROLE EN VOIE D'UNIFICATION

### 1° En France une organisation répartie entre trois administrations

L'organisation des contrôles reste encore nationale, et le système d'inspection est réparti entre trois administrations complémentaires.

Selon l'étude d'impact réalisée en 1997 par la Direction générale de l'Alimentation (DGAL) avec l'aide des préfets, en vue de la présentation à l'Assemblée Nationale du projet de loi Vasseur, les effectifs de ces trois administrations sont les suivants :

- Directions départementales d'action sanitaire et sociale : 410 agents (dont 280 techniques) avec 80 à 100 % de leur activité au titre du contrôle de la qualité de l'eau
- Directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : 900 agents (330 techniques) outre la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes qui dispose de 1.200 inspecteurs de la répression des fraudes qui consacrent une partie de leur activité à la sécurité sanitaire des aliments
- Services vétérinaires (SV) qui comptent 3.530 agents (dont 2.900 techniques et 1.390 dans les élevages).

Dans un récent rapport consacré à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, un groupe de l'Ecole Nationale de l'Administration considère que

*« l'organisation centralisée des contrôles présente des avantages incontestables en termes de circulation de l'information et de réactivité des services en cas de crise ».*

Une telle organisation au niveau national permet effectivement d'élaborer une politique de contrôle tenant compte des priorités du moment. On peut citer à l'opposé l'exemple du Royaume Uni où la mise en œuvre des contrôles est décidée à l'échelon local par les fonctionnaires locaux de santé publique, et qui de ce fait manquent d'uniformité.

**Cette analyse comparative met en lumière des disparités dans l'organisation des contrôles entre les pays de l'Union européenne, qui peuvent être la source, au même titre que les différences de législation, de distorsions de concurrence importantes.**

En France l'évolution, notamment pour les services vétérinaires, va dans le sens d'une augmentation constante de leurs pouvoirs, et dès lors de contraintes renforcées pour les agriculteurs.

Ainsi, alors que les inspecteurs vétérinaires ne pouvaient, aux termes des articles 258, 259 et 262 du Code rural, intervenir pour procéder à l'inspection sanitaire des animaux que sur les foires, marchés ou expositions, et avant ou après leur abattage, la loi leur permet désormais dans certains conditions, d'intervenir à tout moment au sein même des élevages.

Les pouvoirs des inspecteurs vétérinaires sont particulièrement étendus :

- Avertissement ou rappel de la réglementation qui prend la forme d'une lettre mettant le professionnel en demeure de remédier dans les délais raisonnables aux

- infractions qui ont été relevées
- Consignes ou saisies qui peuvent être réalisées par les agents du service de contrôle lorsqu'ils suspectent ou considère qu'une denrée est impropre à la consommation et même dangereuse,
- Rappel des marchandises suspectées d'être dangereuses,
- Proposition de fermeture administrative lorsque les conditions d'hygiène ne sont pas respectées,
- Procès-verbal adressé au Procureur de la République

- Rôle du vétérinaire officiel
- 
- Modes de contrôle des systèmes instaurés par l'exploitant
- Définition des activités d'inspection
- Fréquence et intensité des contrôles officiels

Enfin aux côtés de la Commission européenne l'Office Alimentaire et Vétérinaire attaché à la Direction générale santé et protection des consommateurs réalise chaque année des inspections dans les Etats membres et les pays tiers afin de vérifier la mise en œuvre de la législation communautaire par les autorités compétentes.

Les résultats de ces inspections figurent dans les rapports d'inspection accompagnés de conclusions et de recommandations, et sont publiés.

## 2° L'unification de l'organisation des contrôles

Un contrôle de la mise en œuvre de la législation est envisagé par le livre blanc sur la sécurité alimentaire de la commission en vue de **refondre les modes de contrôle au sein de l'union européenne pour les unifier.**

La Commission européenne a ainsi déposé, dans le domaine des produits d'origine animale, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (2002/0141 COD) «*fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine*».

Le règlement définit les bases d'une procédure de contrôle unifiée qui devra notamment aborder les éléments suivants :

### Conclusion.

Dans le but légitime de garantir au consommateur des produits sains et de le protéger de toute crise alimentaire, les normes de sécurité alimentaire imposées par l'Union européenne ont évolué et sont devenues de plus en plus contraignantes.

Ces nouvelles exigences imposées à l'échelon national par l'Administration créent une véritable insécurité juridique pour les producteurs qui peuvent être contraints de modifier sans délai leurs modes de production, ou même de cesser brutalement toute activité.

La nouvelle approche définie par la Commission européenne, dans laquelle l'exploitant doit garantir l'innocuité de ses produits, est de nature à renforcer les

craintes des producteurs quant à la mise en jeu de leur responsabilité.

Le producteur ne pourra accepter un tel système juridique qu'à la condition que les normes de sécurité des aliments présentent des garanties de stabilité (ou de durabilité) dont elles sont aujourd'hui dépourvues.

Au contraire un ensemble de normes sanitaires – d'un niveau élevé – cohérentes représente un atout pour l'agriculture

française et européenne. Ces normes ne seront plus alors un frein au développement mais le gage d'une confiance des consommateurs retrouvée permettant de situer notre agriculture comme un modèle de référence.

Bernard MANDEVILLE