



College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

**CAMPUS DE BRUGES
DÉPARTEMENT D'ÉTUDES JURIDIQUES**

**LE DROIT COMMUNAUTAIRE
ET
LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES :
Évolution ou stagnation ?**

**Directeur:
Professeur Christian MESTRE**

Mémoire présenté par
Tony FERNÁNDEZ ARIAS

Séminaire:

En vue de l'obtention du

Instruments juridiques
de la Politique Agricole Commune et
de la Politique Régionale

Diplôme d'Études Juridiques
Européennes Approfondies

Année académique 2002-2003

Déclaration sur l'honneur

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma main, sans aide extérieure non autorisée, qu'il n'a été présenté auparavant dans aucune autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, dans sa totalité ou en partie. Toutes parties, mots ou idées, aussi limités soient-ils, y compris des tableaux, des graphiques, cartes etc. qui sont empruntés ou qui font référence à d'autres sources bibliographiques sont présentés comme tel, sans exception aucune. »

Je soussigné Tony Fernández autorise le placement d'une copie de mon mémoire
à la bibliothèque du Collège d'Europe

Je soussigné Tony Fernández autorise le placement du condensé de mon mémoire
sur le site Internet du Collège d'Europe

*Si le monde explose, la dernière voix audible
sera celle d'un expert disant que la chose est impossible.*

Peter USTINOV

Les experts auront beau se mettre tous d'accord, ils peuvent se tromper.

Bertrand RUSSELL

Remerciements

Tout d'abord, je voudrais remercier sincèrement le professeur Christian Mestre, pour ses suggestions précieuses au moment de définir mon champ d'étude, ainsi qu'à son assistant Rodrigo Ballester, pour son soutien encourageant.

Un remerciement particulier pour leur cordialité, leur intérêt pour le sujet et leur aide inestimable aux personnes avec lesquelles j'ai maintenu un entretien.

Pour leur patience et leur présence constante je voudrais enfin remercier les personnes qui me sont chères et tout particulièrement ma famille.

Mots clés

Sécurité alimentaire

Crise alimentaire

Principe de précaution

Autorité européenne pour la sécurité alimentaire (AESA)

Politique Agricole Commune (PAC)

Protection des consommateurs

Santé publique

Résumé

La sécurité alimentaire est devenue une préoccupation majeure au sein de l'Union européenne. Encéphalopathie spongiforme bovine, maladie de Creutzfeld Jacob, dioxines, listériose, fièvre aphteuse... Autant de termes qui font horreur et face auxquels les consommateurs se trouvent démunis. Autant de crises, actuelles ou potentielles qui accréditent l'idée d'une certaine impuissance des autorités publiques, spécialement les communautaires.

A l'heure où l'UE est secouée périodiquement par ces crises alimentaires, il convient de se pencher sur la manière dont les risques pour la santé publique sont gérés par les Institutions européennes, qui assument un protagonisme croissant et indispensable dans ce domaine : le libre-échange prôné par les règles du marché intérieur, et de façon parallèle par l'Organisation mondiale du commerce, permet une large diffusion de produits alimentaires à risque.

L'objet de cet étude est d'analyser les mécanismes de gestion des crises de l'UE, tant vers l'intérieur comme vers l'extérieur de son marché.

Deux sont les éléments analysés sur chaque instrument: les acteurs susceptibles d'intervenir afin de prévenir ou juguler une situation de crise et leurs pouvoirs et moyens d'action respectifs.

Les réformes envisagées à partir du Livre blanc sur la sécurité alimentaire, publié en 2000 et authentique point d'inflexion dans ce domaine, sont également examinées dans une seconde partie pour vérifier si un changement de dynamique dans la façon d'affronter les crises s'est effectivement produit au niveau juridique.

L'Autorité européenne pour la sécurité alimentaire et le principe de précaution sont l'objet d'une analyse particulier en fonction de leur important rôle dans la gestion des crises alimentaires.

Le parcours de recherche s'effectue sous l'angle attentif des enjeux économiques qui ne semblent pas faire bon ménage avec la protection du consommateur et la santé publique, valeurs instituées par les Traités constitutifs de l'UE et qui constituent le cadre de référence pour fonder les mesures dans ce domaine. L'interaction avec la philosophie de la PAC, pièce souvent oubliée, est soulignée à maintes reprises pour adopter une approche intégrée et globale du problème.

Deux paramètres constituent le fil conducteur de la réflexion qui s'ouvre et la référence pour juger de la signification des mesures mises en place: efficacité et légitimité. C'est à travers leur présence ou absence que des conclusions ont pu être établies.

Liste des abréviations

aff. :	affaire
art. :	article
att(s) :	attendu(s)
AESA :	Autorité Européenne pour la Sécurité Alimentaire
ANIMO :	Réseau informatisé de liaison entre autorités vétérinaires
c. :	contre
CDE :	Cahiers de Droit Européen
CE :	Communauté européenne
CEE :	Communauté Economique Européenne
CJCE :	Cour de Justice des Communautés Européennes
COM :	Commission
CSV :	Comité Scientifique Vétérinaire
CVP :	Comité Vétérinaire Permanent
DG :	Direction Générale
Doc. :	document
ESB :	Encéphalopathie Spongiforme Bovine
FAO :	Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (avec ses initiales en anglais <i>Food and Agriculture Organisation</i>)
Ibid :	Même ouvrage, même page
infra :	Voir plus bas
INSERM :	Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (France)
JOCE :	Journal Officiel des Communautés Européennes
JTDE :	Journal des Tribunaux Droit Européen
n° :	numéro
OAV :	Office Alimentaire et Vétérinaire
OCM :	Organisations Communes de Marché
OGM :	Organismes Génétiquement Modifiés
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
op. cit. :	Ouvrage cité (<i>opere citate</i> , en latin)
p. :	page
PAC :	Politique Agricole Commune
PE :	Parlement Européen
Rec. :	Recueil de Jurisprudence
RDMC :	Revue du Marché Commun de l'Union européenne
RDMU :	Revue du Marché Unique Européen
RTDE :	Revue Trimestrielle de Droit Européen
s. :	suivantes
SANCO :	Santé et Protection des Consommateurs
supra :	Voir plus haut
TCE :	Traité de la Communauté Européenne
TPI :	Tribunal de Première Instance
UE :	Union européenne
V. :	voir
vol. :	volume

Table des matières

Liste des abréviations.....	p. 6
Avant-propos.....	p. 8
Introduction.....	p. 11
Chapitre 1 – Le cadre juridique général: Protection des consommateurs, santé publique et PAC.....	p. 15
1.1 Evolution légale et jurisprudentielle.....	p. 15
1.2 Protection des consommateurs et santé publique : Distinction et implications compétentielles.....	p. 18
1.3 Protection du consommateur et PAC: Choix de la base légale et les implications institutionnelles.....	p. 20
Chapitre 2 – La gestion des crises alimentaires : L’approche juridique communautaire.....	p. 24
2.1 L’identification des crises.....	p. 25
2.1.1 Procédures d’alerte.....	p. 26
2.1.2 Procédures d’expertise.....	p. 28
2.2 L’adoption de mesures de crise.....	p. 33
2.2.1 Mesures de protection.....	p. 34
2.2.2 Mesures de compensation.....	p. 37
Chapitre 3 – La réforme du droit de la sécurité alimentaire : Impact sur la gestion des crises.....	p. 40
3.1 Le Livre Blanc sur la Sécurité alimentaire et la gestion des crises.....	p. 40
3.2 Le Règlement CE 178/2002 : cadre général du droit alimentaire.....	p. 42
3.2.1 Définition d’aliment : approche intégrée.....	p. 43
3.2.2 Principe de précaution : formulation législative.....	p. 43
3.2.3 L’ AESA : système d’alerte rapide et gestion de crises.....	p. 44
3.2.4 Mesures de sauvegarde : autonomie en cas d’urgence.....	p. 46
Conclusions.....	p. 49
Annexe I: Glossaire: La sécurité alimentaire.....	p. 52
Bibliographie.....	p. 58

AVANT PROPOS

Tandis que sévit dans les médias une nouvelle crise alimentaire, une nouvelle fièvre qui menace la tranquillité des fermes européennes, les citoyens résidant dans l'Union européenne (UE), allant au-delà de leur importante – néanmoins souvent appriivoisée - condition de consommateurs, peuvent se demander si les institutions qui les gouvernent, indépendamment de leur échelle, ont pris des mesures qui servent effectivement à garantir un haut degré de sécurité alimentaire, par dessus le triomphalisme médiatique dont certaines excellent.

Du point de vue d'un juriste, la question qui fait l'objet de ce mémoire ne s'éloigne pas sensiblement de celle que nous pourrions nous poser sous le chapeau de citoyen : quelle est l'efficacité des principales réformes législatives et administratives entreprises par l'Union européenne dans les trois dernières années pour faire face aux considérables défis soulevés dans ce domaine sensible?

La dichotomie marché *versus* sécurité alimentaire est sans doute un *leit-motiv* constant qui parcourt la réflexion qui suit. Le droit communautaire, tant dans sa dimension législative que dans son application jurisprudentielle, a essayé de faire preuve d'un équilibre pas toujours atteint.

Sans tomber dans le réalisme juridique, il est sans doute fondamental de savoir si l'arsenal normatif et scientifique mis en place par l'Union européenne remplit le but énoncé de garantir la plus haute qualité sanitaire des aliments, tout particulièrement en fournissant des outils adéquats pour faire face aux crises périodiques qui se produisent en raison de nouvelles ou inattendues épizooties ou zoonoses.

En jeu ne se trouve pas seulement une simple question d'efficacité normative, sinon la légitimité même d'un processus d'intégration européen, passionnant en dépit de ses déficits et de ses fréquents partis pris envers le sacro-saint « marché ».

Ces deux concepts, efficacité et légitimité, sont fondamentaux dans le domaine de la gestion de crises alimentaires, car si les risques doivent être limités dans toute la mesure du possible à travers une législation substantielle qui garantisse les contrôles pour sa mise en œuvre, ils ne disparaîtrons pas: la communauté scientifique n'est pas, par définition, en mesure de les prévoir ni de les maîtriser tous.

L'édifice communautaire a été justement la cible des critiques citoyennes qui ont commencé à se questionner sur le rôle des « bureaucrates de Bruxelles » à cause de leur inaction, leur inefficacité et leur obscurantisme, en ignorant probablement certaines limitations qui existaient au moment où les crises alimentaires les plus fameuses, celles relatives à l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) - plus connues sous l'expression tragicomique « crises des vaches folles » - ont fait éclosion sur la scène publique.

Ces limitations sur le plan juridique ainsi que les contradictions sur le plan politique, il convient de le signaler, étaient principalement responsabilité des gouvernements nationaux, qui ont rejeté les protestations en faisant retomber toute la responsabilité sur la passivité de la Commission. Ces mêmes gouvernements n'ont pas hésité à adopter des mesures unilatérales, imprégnées d'un certain paternalisme protectionniste. Pareille attitude a créé un climat d'incertitude juridique évident sur le plan des attributions de chaque acteur, spécialement des États membres et de la Commission européenne.

Etant donné la complexité technique de certaines questions abordées, il nous faudra une méthodologie de recherche adéquate. Dans toutes les parties et notamment dans la dernière, destinée aux conclusions, nous garderons une approche basée sur l'examen des interactions entre aspects juridiques et politiques, sans oublier les grands intérêts économiques concernés.

Sans pour autant abandonner les coordonnées de la science juridique, indispensables à la rigueur, cette approche interdisciplinaire correspond d'ailleurs à une profonde conviction: le droit ne peut pas être appréhendé sans tenir compte de ses liens avec d'autres matières.

En privilégiant une méthode qui étudie le droit dans son contexte, il serait incomplet de se pencher exclusivement sur les mesures concrètes et de ne pas se poser des questions sur le cadre général où s'exerce la recherche de sécurité alimentaire comme dimension de la protection des consommateurs et de la santé publique : la Politique Agricole Commune, un modèle productiviste, de succès incontestable en termes de *sécurité alimentaire quantitative*, mais dont on commence seulement à percevoir certains effets néfastes pour l'homme et son environnement.

Beaucoup a été dit sur les crises alimentaires. Il n'est pas question ici d'un examen détaillé des mesures spécifiques adoptées dans chaque secteur alimentaire comme réaction destinée à établir des contrôles et des standards de protection communautaire plus exigeants qu'auparavant. Cette approche demanderait une observation technique sur son opportunité qui sort de notre champ de compétence.

À travers cette étude, nous analyserons le catalogue d'instruments juridiques disponibles au niveau communautaire pour prévenir et faire face aux éventuelles situations d'urgence sur des denrées alimentaires qui peuvent surgir à n'importe quel moment, en prêtant spéciale attention aux derniers développements normatifs à ce sujet.

Le choix de cet analyse horizontal des principaux moyens disponibles pour la gestion de crises, spécialement les plus récents, se justifie par la nécessité de vérifier si globalement il existe un changement, une avance significative, par rapport à la situation existante au moment où se sont produites les premières crises ainsi que la litanie de crises qui s'ensuivit. Tel est l'objet et la valeur ajoutée prétendue à travers ce mémoire, au stade actuel de la matière.

INTRODUCTION

Au début des années 60 en Europe, les gouvernements des États membres entendent se doter d'instruments adéquats afin de parvenir rapidement à l'autosuffisance alimentaire. Tel est un des principaux objectifs de la mise en place d'une Politique Agricole Commune (PAC)¹, comme le prévoit encore aujourd'hui l'art. 33 § 1 d) du TCE.

Dans les dernières années, la PAC a été soumise à un carnage constant par ses détracteurs, tant à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE².

Un des gilets de sauvetage pour cette politique commune a été trouvé autour de l'idée de « sécurité alimentaire ».

Qu'est-ce que la sécurité alimentaire ?

Posons la question à la Banque Mondiale, elle nous répondra qu'il s'agit de « *l'accès de toutes les personnes à tout moment à suffisamment de nourriture pour mener une vie active et saine* ». ³

La FAO irait beaucoup plus loin : « *Par sécurité alimentaire, l'on entend que la nourriture est disponible en tous temps, que toutes les personnes ont les moyens d'y accéder, que d'un point de vue nutritionnel cette nourriture est adéquate en termes de quantité, de qualité et de variété, et qu'elle est bien acceptée au sein d'une culture donnée.* » ⁴

¹ Y. PETIT, « Agriculture », *Répertoire Dalloz de Droit Communautaire*, n°90, février 2002, p. 15.

² Certaines raisons pertinentes se présentent pour justifier un changement de philosophie (V. entre autres Confédération Paysanne, *Mémoire pour une autre politique agricole*, 16 novembre 2000. Disponible sur Internet: <http://www.confederationpaysanne.fr/anapro/politagri.htm#6>). Néanmoins, certains auteurs, comme J. BERTHELOT, « Agriculture, le vrai débat Nord-Sud », *Le Monde Diplomatique*, mars 2000, freinent avec leurs arguments les tentations de succomber au chants de sirènes académiques ou politiques qui défendent la totale suppression de l'interventionnisme communautaire dans le champ agricole.

³ Susan George, « Le choix de la sécurité alimentaire », *Label France*, Janvier 2000, n°38. Disponible sur Internet : http://www.france.diplomatie.fr/label_france/FRANCE/DOSSIER/2000/13alimentaire.html.

⁴ Selon l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, publié par la FAO, en octobre 2000, 836 millions d'hommes souffrent de la faim. *Le Monde*, 17 octobre 2000.

Pourtant, depuis quelques années, la notion de sécurité alimentaire n'est plus réduite à une préoccupation d'ordre quantitatif – du moins en dans le monde occidental, puisque malheureusement des millions de personnes sont toujours confrontés à une sous-nutrition terrible –. Elle s'est enrichie d'une nouvelle dimension, laquelle porte sur la « qualité sanitaire des aliments »⁵.

Longtemps, les consommateurs paraissaient satisfaits d'une offre de produits de plus en plus abondante et très diversifiée (rôle et vertu cardinale du marché intérieur) alimentant les exigences « hédonistes » des citoyens.⁶

Il était toutefois fréquent d'entendre nos aînés évoquer avec nostalgie la saveur authentique de plats traditionnels cuisinés dans le passé – je pense entre autres, en ce moment d'inspiration culinaire française, aux raviolis du Royans ou à la pissaladière –, mais ce faisant, l'assurance de nourriture semblait un argument de poids pour estomper les protestations.

Ce sont des crises alimentaires successives, « hautement médiatisées »⁷, (contamination par prions avec l'ESB⁸ ou d'origine microbienne par la listériose⁹, les rejets industriels avec la dioxine¹⁰) ainsi que les incertitudes relatives aux organismes génétiquement modifiés (OGM), qui ont contribué à la prise de conscience par l'opinion publique du défaut de garantie suffisante concernant l'innocuité des denrées alimentaires et « ceci au grand dam des industriels qui déplorent une telle perception de leurs produits, pourtant moins dangereux et plus aseptisés que lors des deux décennies précédentes ».¹¹

⁵ L. BEURDELEY, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union Européenne : un concept en gestation », *RDMC*, n° 455, février 2002, p.89.

⁶ *Ibid.*

⁷ Y. PETIT, « L'autorité européenne de sécurité des aliments et la nouvelle approche alimentaire communautaire », *JTDE*, n° 93, novembre 2002, p. 209. R. MER, « La vache folle vue par les médias », *Revue de droit rural*, n° 252, avril 1997, p. 234 - 239.

⁸ V. entre autres T. GARCIA, « Crise de la vache folle, crise dans l'Union européenne », *RDMC*, n° 407, 1997, p. 243 et Colloque de Nantes de 16 et 17 janvier 1997, « Vache folle », *Revue de droit rural*, 1998, p. 13 et s.

⁹ Concernant par exemple, le fromage de type Époisses. *Le Monde*, 17 mars 1999.

¹⁰ Une étude de l'INSERM (octobre 2000) démontra que ce produit est cancérigène, responsable d'affections dermatologiques, maladies cardio-vasculaires et anomalies de la reproduction. *Le Monde*, 1^{er} novembre 2000.

¹¹ L. BEURDELEY, *op.cit.*, p.90.

Les enquêtes de « l'Eurobaromètre » sur ce sujet, réalisées pour le compte de la Commission européenne dans tous les pays de l'UE après 1997, ont révélé que le problème le plus important pour les consommateurs d'aujourd'hui est la sûreté des produits alimentaires qu'ils consomment.¹²

Selon l'ex Commissaire européenne Emma Bonino, « cette prise de conscience est certes due à une sensibilité croissante des consommateurs, mieux informés qu'auparavant, mais également à ce qui est perçu comme une dérive de nos modes de production intensifs, notamment en agriculture, et de la sensation que le consommateur se voit imposer dans son assiette le résultat de ces modes de production qui servent principalement à améliorer le rendement, le profit, des différents acteurs de la chaîne alimentaire, alors que la qualité ou la sécurité sont en voies de régression.»¹³

Il est patent que la sécurité alimentaire est devenue une question primordiale pour les citoyens de l'UE : toute velléité et pusillanimité des décideurs en la matière ne peuvent être que particulièrement préjudiciables à la construction communautaire.

Comme signalé dans l'avant-propos, les enjeux économiques de cette approche ne sont pas négligeables. Du point de vue économique, le secteur agro-alimentaire constitue le premier secteur économique au niveau mondial, communautaire et dans la plupart des États membres. Du point de vue du consommateur, l'alimentation constitue le principal poste du budget familial.¹⁴

D'ailleurs, les concours financiers octroyés pour faire face aux crises alimentaires constituent sans doute un coût très élevé pour la CE.¹⁵

¹² En moyenne, plus de deux tiers des consommateurs européens (68 %) se sont déclarés concernés par la sécurité de leur alimentation, avec des pointes de plus de 80 % dans certains États membres. E. BONINO, « L'Union Européenne et la sécurité alimentaire », *RDMU*, n° 4, 1998, p. 5. V. également Eurobaromètre d'avril « Les européens et la PAC » qui signale que 90% des consommateurs de l'UE souhaitent que la Commission œuvre pour leur garantir des produits agricoles sains et sûrs. Disponible sur Internet : http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/ebs_167_fr.pdf

¹³ E. BONINO, *op.cit.*, p. 6.

¹⁴ Parlement européen – Commission européenne, *L'UE et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*. Rapport de la Conférence de Bruxelles, 30-1/12/1998, p. 9. Disponible sur Internet : <http://www.europarl.eu.int/conferences/bse/en/cre-toc.htm>.

¹⁵ Le budget de la CE a ainsi financé depuis 1996, outre l'abattage du bétail suspect, des mesures de régulation du marché de la viande bovine (essentiellement pour le mécanisme du stockage public) et la recherche scientifique sur la maladie. Les crédits dispensés s'élèveraient à 6 milliards d'euros entre 1996 et 2000. N. J. BREHAN, « Le coût de la vache folle », *Le Monde*, 12 décembre 2000.

Ces cinq dernières années, la sécurité alimentaire a été considérée par les Conseils européens respectifs comme une priorité de l'UE.¹⁶

L'émergence de ce nouvel objectif comme tel peut paraître surprenante si nous tenons compte de l'existence préalable d'une législation sanitaire abondante et ceci depuis l'origine de la Communauté.

Sans aller plus loin, pour les cas d'urgence où la consommation de produits alimentaires peut constituer une menace directe pour la santé publique, la Commission a instauré, dès 1978, un système d'alerte et d'information.¹⁷

Toutefois, il est forcé de constater que toute cette législation s'avère particulièrement « parcellisée » et a parfois été « dramatiquement minorée ».¹⁸

Pour nous introduire dans le cadre juridique concerné, qui conditionne certainement l'intensité et les modalités de l'intervention communautaire, nous commencerons d'abord par présenter sommairement les principaux repères dans l'évolution, au sein de l'UE, de la protection des consommateurs et de la santé publique, fondements de la sécurité alimentaire, ainsi que leur relation conflictive avec la PAC sur le plan juridique et administratif.

Par après, nous plongerons dans l'analyse des instruments juridiques disponibles au moment du déclenchement d'une crise, en projetant la lumière sur les dysfonctionnements observés de façon parallèle à leur utilisation lors de crises alimentaires. Finalement, avant d'entamer les conclusions, nous développerons les principales avancées des réformes envisagées et mises en place par l'UE depuis la publication du Livre blanc sur la Sécurité Alimentaire.¹⁹

¹⁶ Pour citer les plus significatifs, nous retiendrons le Conseil européen de Luxembourg, décembre 1997 (*Bulletin de l'Union européenne*, décembre 1997, point 1.20, p. 21). Position réaffirmée par le Conseil européen d'Helsinki, décembre 1999 (*Bulletin de l'Union européenne*, décembre 1999, point 1.15, p. 13 et 14).

¹⁷ E. BONINO, *op. cit.*, p. 8

¹⁸ L. BEURDELEY, *op. cit.*, p. 90.

¹⁹ Livre blanc sur la Sécurité Alimentaire, COM (1999) 719 Final, 12 janvier 2000.

Chapitre 1

LE CADRE JURIDIQUE GÉNÉRAL

PROTECTION DES CONSOMMATEURS, SANTÉ PUBLIQUE ET PAC

1.1 Evolution légale et jurisprudentielle

Par un souci de rigueur, et non pas d'abondante description académique, il est convenient de situer de la façon la plus solide possible les coordonnées juridiques où se trouvent les outils nécessaires pour gérer les crises.

À travers un parcours expressionniste, nous fournirons certains indices sur les incompatibilités potentielles entre le marché intérieur et la protection du consommateur. Cette lutte dialectique constitue le fil conducteur politique à la base de toutes les décisions juridiques en temps de crise.

La définition de consommateur et sa protection juridique au niveau communautaire, but ultime de la croisade vers la sécurité alimentaire entreprise dans les dernières années, ressentent beaucoup l'absence de dispositions spécifiques dans la rédaction initiale du Traité fondateur de la CEE signé à Rome.²⁰

Plus que par désintérêt, cette carence est justifiée par la conception encore primitive de la protection du consommateur aussi bien que par l'idée, que nous pouvons retrouver dans l'art. 2 du Traité de Rome, que la création d'un marché commun aurait nécessairement représenté un bénéfice pour les citoyens (en tant que consommateurs) des États Membres.

Il faudra attendre presque vingt ans pour que la « Communauté des marchands »²¹, comme elle a été parfois surnommée, se souvienne de l'existence des

²⁰ V. Traité instituant la Communauté Économique Européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, disponible sur Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/treaties_fr.pdf

²¹ F. PICOD, Les fondements juridiques de politique communautaire de protection des consommateurs, dans F. OSMAN (sous la direction de), *Vers un code européen de la consommation (Codification, unification et harmonisation du droit des États membres de l'Union européenne*, Actes et débats de

consommateurs.²² Ce sera seulement avec la rédaction de l'Acte Unique²³, première révision du Traité de Rome, que le consommateur trouve espace dans le droit primaire de la CE avec l'introduction de l'art. 95 TCE (ex-art 100 A).

La protection du consommateur faisait son entrée dans le droit primaire de la Communauté, mais seulement de façon indirecte et à travers son inclusion dans le cadre de la réalisation du marché unique. Cet aspect est en effet très important puisqu'il préfigure la nature accessoire de la politique des consommateurs et son lien indissoluble avec les exigences du marché.

Parallèlement, nous assistons à une augmentation naturelle – à la fois cause et effet de cette nouvelle approche – du contentieux devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE).

Le lien souligné avec le marché a été clarifié par la Cour à travers une jurisprudence constante commencée avec l'affaire *Dassonville*²⁴ et perfectionnée dans la solution de l'affaire *Cassis de Dijon*²⁵.

Dans cette affaire, la CJCE allait marquer une étape historique de l'intégration européenne. D'un côté, la protection des consommateurs a vu s'accorder la nature d'exigence impérative. De l'autre, la possibilité de déclencher cette exigence est soumise à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des standards de production et commercialisation. Ceci impliquait que des mesures entravant les échanges communautaires au nom de la protection du consommateur, pouvaient être acceptées mais seulement après le franchissement de deux conditions spécifiques : la nécessité et la proportionnalité.

Colloque, Université de Lyon, Groupe de recherche en Droit des affaires et de la propriété, les 12 et 13 décembre 1997, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 73. L'auteur rappelle le rôle joué par l'absence d'une politique de protection des consommateurs dans cette perception trop libérale de la Communauté.

²² Ainsi en 1975 une résolution du Conseil promouvait un Programme préliminaire de la Communauté économique pour une politique de protection et d'information des consommateurs. Résolution du Conseil, 14 avril 1975, JOCE C 92, 25 avril 1975, p. 1.

²³ Acte Unique Européen, JOCE C 169/1, 29 juin 1987.

²⁴ CJCE 11 juillet 1974, *Benoît et Gustave Dassonville*, aff. C-8/74, Rec. p. 837.

²⁵ CJCE 20 février 1979, *Rewe c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Aff. 120/78, Rec. p. 649.

Cette approche s'est confirmée par la suite par une longue série de décisions, la plupart d'entre elles concernant le secteur alimentaire.²⁶

Sans une observation trop détenue, nous pouvons déduire que cette évolution était guidée plus par la volonté d'éliminer des obstacles au marché commun que par un vrai souhait d'établir un contexte de protection du consommateur au niveau européen.

La situation changerait avec l'introduction d'une base juridique spécifique : ainsi le Traité de Maastricht consacrait, malgré l'opposition britannique et danoise²⁷, un Titre XI à la protection des consommateurs avec l'introduction de l'article 153 TCE (ex-art. 129A).

Même si nous pouvons considérer ce débouché comme aboutissement d'une évolution naturelle, l'introduction d'un titre spécifique sur la « politique des consommateurs » contient un élément avec des implications pour l'analyse présent: le passage d'une intervention de la CE qui avait pour objet la suppression des entraves aux échanges à une politique indépendante des nécessités du marché intérieur.

A partir de cette considération, l'interprétation qui s'ensuit est celle de conclure que « depuis Maastricht il existe non pas une mais deux politiques en la matière »²⁸ : la première liée à la réalisation du marché intérieur et source d'une grande quantité de directives d'harmonisation, la deuxième détachée du marché, mais restée, jusqu'ici secondaire et subsidiaire par rapport aux politiques nationales.

L'existence de ces deux politiques (ou si on préfère les deux approches) aboutit à une conséquence importante dans le partage de compétences entre États membres et

²⁶ L'approche dite *Cassis de Dijon* a été confirmée par une quantité immense d'arrêts de la Cour. Nous nous limiterons à en citer quelques uns des plus significatifs: CJCE 4 décembre 1986, *Commission c. Allemagne (pétillant de raisin)*, aff. 179/85, Rec. p. 3879 ; CJCE 12 mars 1987, *Commission c. Grèce (loi grecque sur la bière)*, aff. 176/84, Rec. p. 1193 ; CJCE 12 mars 1987, *Commission c. Allemagne (loi de pureté de la bière)*, aff. 174/84, Rec. p. 1227 ; CJCE 23 février 1988, *Commission c. France (succédanés pour lait en poudre et lait concentré)*, aff. 216/84, Rec. p. 793 ; CJCE 2 février 1989, *Commission c. Allemagne (loi de pureté de la viande)*, aff. 274/87, Rec. p. 229 ; CJCE 11 mai 1989, *Commission c. Belgique (produits à base de viande)*, aff. 52/88, Rec. p. 1137.

²⁷ Y. DOUTRIAUX, *Le Traité sur l'Union européenne*, Ed. Armand Colin, Paris, 1992, p. 148.

²⁸ J.P. PIZZIO, « L'application du droit primaire dans la politique du consommateur », dans F. OSMAN (sous la direction de), *Vers un code européen de la consommation (Codification, unification et harmonisation du droit des États membres de l'Union Européenne)*, Actes et débats de Colloque,

Communauté. Dans le contexte de la politique rattachée au marché – la gestion des crises porte directement sur cet aspect – , les Etats gardent en effet un espace de manœuvre remarquable puisque l'intervention communautaire se limite surtout à la définition d'un seuil de protection compatible avec la réalisation du marché intérieur.

Au contraire, l'approbation de l'art. 153 TCE représente le premier pas vers la définition d'un cadre européen de protection du consommateur dans lequel les États membres auront nécessairement une fonction limitée progressivement. Le processus est lent, mais déjà commencé.

1.2 Protection du consommateur et santé publique : Distinction et implications compétentielles

Si les Traités originaires ne prévoyaient pas de mesures spécifiques pour la protection des consommateurs, la situation était toute différente dans le domaine de la santé publique. La sauvegarde de cette exigence a été inscrite dans le catalogue de l'art. 36 TCE (aujourd'hui art. 30 TCE après le Traité d'Amsterdam) parmi les motifs qui peuvent justifier des restrictions quantitatives (ou des mesures d'effets équivalents) au commerce entre États membres.

Justement à propos de l'art. 36 TCE, la CJCE a été appelée à jouer encore une fois un rôle fondamental. L'essai de systématisation effectué par l'arrêt *Cassis de Dijon*²⁹ a abordé aussi la question de la protection de la santé publique par rapport à l'application de l'art. 30 TCE (aujourd'hui art. 23 TCE) en le mettant en relation, pour la première fois, avec la question de la protection des consommateurs.

Le raisonnement de la Cour fixait dans cet arrêt central une série d'éléments fondamentaux pour le développement de la jurisprudence communautaire dans le secteur. En particulier, pour établir la distinction qui fait l'objet de cette rubrique, la CJCE reconnaissait la nature d'exigences impératives à la protection de la santé

Université de Lyon, Groupe de Recherche en Droit des affaires et de la propriété, les 12 et 13 décembre 1997, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 87.

²⁹ V. *supra* note 25.

publique aussi bien qu'à celle du consommateur. Pourtant elle soulignait que cette dernière exigence peut-être assurée par des moyens qui entravent moins les échanges³⁰ tandis que la présence d'un risque pour la santé publique aurait pu amener à des solutions différentes, mais elle n'était pas prouvée en l'espèce.

La santé publique, tant dans sa prévision négative, art. 30 TCE, comme positive, art. 152 TCE, est donc le concept autour duquel peut se remettre en discussion le dogme de la libre circulation quand il s'agit d'établir des embargos sur certains produits ou d'autres mesures équivalentes.

Sur ce point, le fondement des mesures d'embargo est une question discutée par la doctrine. Il n'est pas certain que l'on puisse assimiler les clauses de sauvegarde à la réserve de santé publique de l'article 30 TCE (ex-art. 36), encore moins aux exigences impératives d'intérêt général dégagées par la Cour dans l'affaire *Cassis de Dijon*.³¹

Il y a cependant de nombreux traits communs et notamment le caractère limité et provisoire de l'atteinte au principe de libre circulation, en tout état de cause soumis au principe de proportionnalité, de même que la « nécessité d'invoquer un certain nombre d'objectifs d'intérêt public ». ³² Néanmoins, la principale différence tient à l'unilatéralisme quand l'État agit sur la base de l'art. 30 TCE ou des exigences impératives. En revanche, s'agissant de clauses de sauvegarde, « la mesure est prise par une autorité communautaire ou doit être validée par elle ». ³³

Néanmoins nous pouvons trouver certaines similarités, voire une réelle continuité entre le recours à l'art. 30 TCE et les mesures de sauvegarde, dont la couverture juridique proviendrait de l'art. 95 TCE (ex-art. 100A). Très souvent en effet, un dispositif de sauvegarde institué par une mesure d'harmonisation des législations nationales au sens de l'art. 95 TCE ne représente que la « communautarisation » dans un cas d'espèce de la réserve de l'art. 30 TCE. ³⁴ Les États ne peuvent plus alors recourir

³⁰ « Information convenable de l'acheteur » à travers les indications sur l'emballage et sur l'étiquette. Arrêt *Cassis de Dijon*, *supra* note 25, att. 13.

³¹ C. BLUMANN et V. ADAM, « La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la "vache folle" », *RTDE*, juin 1997, p. 261.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ F. PERALDI-LE NEUF, *La politique communautaire d'harmonisation technique et de normalisation*, thèse Strasbourg, 1995.

aux mesures unilatérales, mais ils peuvent encore se protéger en agissant à l'intérieur du cadre normatif fixé par la norme d'harmonisation.³⁵

Ces considérations ne sont pas sans importance, comme nous aurons l'occasion d'apprécier en étudiant les instruments juridiques disponibles pour gérer les crises et la marge de manœuvre pour chaque acteur.

1.3 Protection du consommateur et PAC: Choix de la base légale et implications institutionnelles

La question de la base légale est, dans le domaine alimentaire, «fort délicate».³⁶ Nous nous trouvons au croisement entre le marché unique, la protection de la santé publique et la PAC. Le choix est crucial dans la mesure où les pouvoirs du Parlement européen, et donc l'ampleur du contrôle démocratique, varient fortement d'un domaine à l'autre.

L'affaire de la « vache folle » a permis au Parlement européen de contester la « primauté » du traditionnel recours à la PAC, à travers l'usage de l'art. 37 TCE (ex-art. 43)³⁷, « qui ne constitue pas le cadre approprié pour traiter les questions relatives à la santé animale ou à la qualité des aliments ».³⁸

Le vœu du Parlement, relayé par la Commission à ce moment là, a été exaucé par les rédacteurs du Traité d'Amsterdam, qui ont modifié le contenu de l'ex-art. 129

³⁵ Lorsqu'un domaine est couvert par une harmonisation communautaire exhaustive, les États membres ne sont plus en droit d'invoquer l'art. 30 TCE (ex-art. 36) pour entraver les échanges intra-communautaires afin de protéger la santé publique sur leur territoire. CJCE 25 janvier 1977, *Bauhuis*, aff. 46/76, Rec. p. 5. Ils ne peuvent agir qu'en appliquant les procédures prévues par les règles harmonisées. Or de nombreux aspects des marchés agricoles font l'objet d'une harmonisation complète, particulièrement les secteurs les plus exposés à des crises sanitaires, les produits carnés. C. SCHMITTER, « La gestion des crises dans la Communauté européenne et les États membres », *JTDE*, n° 69, mai 2000, p. 101.

³⁶ F. DEHOUSSE et C. LEWALLE, « La crise de la dioxine : un révélateur des faiblesses de la réglementation alimentaire européenne », *Studia Diplomatica*, n°1-2, 2000, p. 26.

³⁷ Le Parlement européen n'est que consulté lors de l'adoption d'actes communautaires en vertu de l'art. 37 TCE (ex-art. 43).

³⁸ Parlement Européen, Rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales, Rap.: M. ORTEGA, PE Doc. A 4-0020/97 Partie A, point 3.4, p. 43.

TCE relatif à la santé publique.³⁹ L'article 152 TCE (ex-art. 129) dispose désormais que le Conseil, statuant selon la procédure de codécision, pourra notamment arrêter «par dérogation à l'art. 37 TCE, des mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique. »

Cependant, si bien cette participation s'est accrue en ce qui concerne la législation alimentaire⁴⁰, dans le domaine de la gestion des crises, les mesures adoptées par la Commission relèvent des procédures dites de « Comitologie », établies par une Décision du Conseil⁴¹. Dans ce domaine, l'intervention du Parlement européen reste moindre, pour ne pas dire inexistante.

Sur ce point, la crise de confiance vis-à-vis des autorités publiques résulte entre autres du fait que les pouvoirs de décision se sont éloignés des citoyens-consommateurs. Cet éloignement de la décision est aggravé par le peu de pouvoir des instances parlementaires dans la gestion des crises alimentaires. Le Parlement européen ne participe ni à l'élaboration d'une partie de la législation alimentaire ni à l'égard des mesures d'urgence qui se placent sous l'égide de la comitologie. Les décisions des organes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), où se fixe le cadre général sur les échanges commerciaux, sont adoptées en l'absence de toute représentation parlementaire.

Le Parlement européen a néanmoins utilisé tous ses pouvoirs pour tenter de peser sur la gestion des crises. Comme exemple de cette volonté, une commission parlementaire d'enquête a été créée après la première crise de l'ESB.⁴²

Cette question de la légitimité démocratique mérite sans doute une réflexion momentanée. En dépit des propositions à ce sujet qui essaient de diriger les réformes

³⁹ Y. PETIT, « Agriculture », précité note 1, p. 19.

⁴⁰ Comme exemple des incertitudes qui subsistent encore en cas de conflit de base juridique, V. CJCE 4 avril 2000, *Commission c. Conseil*, aff. C-269/97, Rec.2000,p. I-2257: l'art. 37 TCE (ex-art. 43) est le seul fondement correct pour l'adoption de la réglementation communautaire relative à l'identification et l'enregistrement des bovins et à l'étiquetage des produits bovins, destinées à lutter contre la maladie de la « vache folle », au détriment de l'art. 95 TCE (ex-art. 100 A) qui donne plus de pouvoir au Parlement européen.

⁴¹ Décision 1999/468/CE du Conseil, de 28 juin 1999, JOCE L 184, 17 juillet 1999.

⁴² V. Rapport de cette Commission, précité note 38. V. également Y. PETIT, « Á propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la " vache folle" », *Europe*,

institutionnelles vers un contrôle plus intense du Parlement européen sur la « Comitologie », il est douteux que celui-ci soit en mesure de l'exercer de façon intensive. Il ne manque pas seulement de temps et de ressources, pour procéder à l'examen de tous les documents qui lui parviennent actuellement, mais il manque aussi de l'expertise.

De surplus, une extension des pouvoirs des commissions parlementaires sur les comités qui tournent autour de la Commission pourrait seulement agrandir le «cauchemar bureaucratique »⁴³ et nuire à la vitesse nécessaire pour faire face aux défis posés par les crises alimentaires.

Des solutions visant une plus grande transparence, comme celles qui ont déjà été établies dans la Décision « Comitologie » en vigueur⁴⁴, et une participation accrue des organisations de consommateurs dans ces procédures, suivant le style américain⁴⁵, paraissent fournir une équation satisfaisante entre l'efficacité et le contrôle démocratique.

Sur le plan des structures administratives compétentes, la question de la base légale n'est pas non plus exemptée d'enjeux. L'idée essentielle qui s'est imposée dans les dernières années, après les crises successives, consiste en une progressive déconnexion entre l'agriculture, « frappée d'une certaine opprobre depuis la crise de la vache folle »⁴⁶, et les préoccupations de santé humaine.

Dans cet esprit, l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Santer, a préconisé que toutes les actions en matière de santé humaine et de sécurité

juin 1997, p. 4, et M. BLANQUET, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la *vache folle* », *RDMU*, n° 420, juillet – août 1998, p. 457.

⁴³ S. DOUGLAS-SCOTT, *Constitutional Law of the European Union*, Longman, Londres, 2002, p. 139.

⁴⁴ V. *supra* note 45.

⁴⁵ V. à ce sujet E. VOS, *Institutional Frameworks of Community Health and Safety legislation: committees, agencies and private bodies*, Hart, Oxford, 1999 et le recours à une procédure similaire à celle prévue par l'Administrative Procedures Act 1946 (5 USC 551-559, 701 –706, 1305, 3105, 3344, 4301, 5362,7521 ; 60 Stat. 237) dans F. BIGNAMI, *The administrative State in separation of Powers Constitution : lessons for European Community Rule Making from the US*, Harvard, Jean Monnet Working paper, n°5, 1999.

⁴⁶ C. BLUMANN et V. ADAM, *op.cit.*, p. 288.

alimentaire soient impulsées par un «groupe de commissaires placé sous son autorité et pouvant coordonner l'ensemble des services et structures compétents».⁴⁷

Sur ces bases, tous les comités scientifiques et vétérinaires qui conseillent la Commission se sont trouvés tout de suite en ligne de mire. La difficulté essentielle provenait du rattachement de ceux-ci à la DG « Agriculture », forcément plus sensible aux préoccupations des producteurs et du marché agricole. Aussi, un déplacement graduel a pris place en soumettant organiquement les principaux comités de consultation scientifique à la DG « Protections de la Santé et des Consommateurs » (SANCO ci-après).⁴⁸

Toutes ces réformes administratives ont conduit à la nécessité, comme indiqué par Jacques Santer, d'une forme de «*joined-up government*» entre les deux DG qui s'exerce parfois avec difficulté, comme le prouvent les tensions existantes entre les deux départements quand il s'agit de presser les vises aux producteurs et aux États. Ces tensions se sont manifestées dans les derniers temps, comme nous aurons la possibilité de juger plus loin.⁴⁹

L'évolution de ces dernières années va en principe dans le bon sens. Les citoyens européens ont un commissaire, le commissaire responsable de la santé et de la protection des consommateurs, qui cherche à améliorer le contrôle de la chaîne alimentaire. La gestion des risques se trouve déliée de l'influence centrale du «*lobby agro-alimentaire*», qui pouvait entraver l'appréciation du commissaire chargé de l'agriculture dans une optique qui n'était pas toujours la plus favorable au consommateur. En effet, les intérêts économiques pesaient souvent trop lourd face aux incertitudes scientifiques dans la balance de la proportionnalité et dans le recours au principe de précaution.⁵⁰

⁴⁷ Question écrite n° P-0129/97 à la Commission européenne. JOCE C 186, 18 juin 1997, p. 231.

⁴⁸ V. *infra* Titre 2.1.2 du mémoire.

⁴⁹ V. *infra* Titre 3.2.4 du mémoire.

⁵⁰ V. *infra* Titre 3.2.2 du mémoire

Chapitre 2

LA GESTION DES CRISES: L'APPROCHE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

Une fois éclairci le milieu juridique et institutionnel dans lequel se développent les mesures communautaires de gestion de crises alimentaires, nous passerons à continuation à l'analyse détaillé de l'arsenal d'instruments à la portée de la Commission européenne pour faire face aux problèmes d'urgence qui peuvent se présenter.

La liste des accidents sanitaires ressemble fort à un « inventaire à la Prévert ». ⁵¹ Elle est « longue, n'est pas close et elle est potentiellement infinie étant donné que la sécurité absolue n'est pas un but réalisable ». ⁵²

Avec les épizooties à répétition qui se déclenchent dans l'Union européenne, « la ferme communautaire a la fièvre et le consommateur des sueurs froides ». ⁵³

Comme l'UE ne dispose pas forcément toujours des moyens d'intervenir en amont de ces crises et de les neutraliser, elle doit se contenter de les gérer en utilisant les mécanismes communautaires prévus, tant dans le secteur des productions animales que végétales.

Plus qu'un analyse « crise par crise », nous avons estimé plus approprié de suivre une approche horizontale qui fournira une vision plus systématique de la situation existante jusqu'aux dernières nouveautés législatives, qui constituent la base pour juger si nous sommes en présence ou pas d'une évolution en l'espèce.

Ponctualisation importante, la dimension internationale des échanges alimentaires, en dépit des barrières protectionnistes dont est accusée périodiquement l'UE par les détracteurs de la PAC, ne peut pas être omise dans cette étude: une des

⁵¹ Y. PETIT, « Agriculture », précité note 1, p. 41.

⁵² Parlement européen, Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs, Rapport sur le Livre Blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire. Rapporteur : J. BOWIS, PE Doc., A 5-272/2000, 12 octobre 2000.

⁵³ F. BERROD, Y. GAUTIER et M. PIETRI, Repères, *Europe*, mai 2001.

principales raisons pour la maintenance des exploitations agricoles communautaires est l'absence dans les pays tiers de standards de protection de la santé publique et de contrôles au niveaux de la sécurité alimentaire exigés par le consommateur européen.

En raison de l'ouverture des marchés agricoles, qui semble inévitable en fonction des objectifs inattaquables de l'OMC, il est indispensable de se pencher également sur certains mécanismes envisagés par l'UE et les instances internationales compétentes pour administrer les conjonctures adverses graves.

2.1 L'identification des situations de crise

Avant d'adopter des mesures de lutte contre d'éventuels risques pour la santé des consommateurs, les autorités compétentes doivent être convaincues de l'existence d'un risque et de son ampleur.

Il leur faut aussi déterminer les mesures les plus énergiques pour lutter contre ce risque. Le principe de précaution⁵⁴ les oblige à prendre en considération non seulement les risques actuels mais aussi les risques simplement potentiels, dont l'existence ou la gravité ne sont pas établis avec certitude par la communauté scientifique.

Dans le cadre du marché intérieur, la conciliation des impératifs de libre circulation et de protection de la santé publique demande sans doute une réaction commune à tous les États membres.

Cette première phase fondamentale dans la gestion des crises présente deux types de procédures: les procédures d'alerte et les procédures d'expertise, qui ont fait preuve de certaines faiblesses à travers les crises récentes, comme nous aurons l'occasion de voir.

⁵⁴ V. *infra* Titre 3.2.2. du mémoire.

2.1.1 Les procédures d'alerte

Afin de prévenir la réalisation et la propagation de certaines maladies tout en limitant les atteintes à la libre circulation des marchandises, la CE a organisé depuis longtemps des mécanismes d'alerte, susceptibles de permettre une intervention rapide, efficace et uniforme sur l'ensemble du territoire communautaire. Des procédures d'alerte réciproque sont également prévues à l'égard de certains pays tiers⁵⁵, même si les relations de confiance mutuelle sont loin d'être proches à celles atteintes au sein de l'UE.

Chaque État membre est tenu de signaler immédiatement aux autres États membres et à la Commission l'apparition sur son territoire de tout danger grave pour la santé publique. Ce mécanisme d'alerte s'appliquait dans des secteurs spécifiques jusqu'à l'entrée en vigueur du Règlement CE 178/2002⁵⁶, disposition qui fixe désormais le cadre général de la législation alimentaire⁵⁷. Notamment des dispositions le prévoyaient dans le domaine des échanges d'animaux et de produits issus d'animaux, domaine qui semblait être le terrain privilégié des crises alimentaires.⁵⁸

Ces obligations à la charge des États membres se fondent sur les principes de coopération et de confiance réciproque qui régissent les relations entre les États membres et entre ceux-ci et la Communauté.⁵⁹

Afin de renforcer ces mécanismes de liaison entre les autorités vétérinaires, la Communauté a mis en place le réseau A.N.I.M.O.⁶⁰ L'objectif poursuivi est notamment

⁵⁵ Un système d'information réciproque est prévu à l'égard des pays tiers qui possèdent des relations commerciales privilégiées avec l'UE. V. entre autres la Décision 98/25/CE du Conseil, du 16 mars 1998, relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et les États Unis d'Amérique relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits d'animaux, JOCE L 118, 21 avril 1998, p. 1.

⁵⁶ V. *infra* note 86.

⁵⁷ V. Titre 3.2 du mémoire.

⁵⁸ Par. ex., l'art. 9 de la Directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôle vétérinaires applicables dans les échanges intra-communautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, JOCE L 395, 30 décembre 1989, p. 13.

⁵⁹ C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 98.

⁶⁰ Décision 91/398/CEE de la Commission, du 19 juillet 1991, relative à un réseau informatisé de liaison entre autorités vétérinaires (A.N.I.M.O), JOCE L 221 , 9 août 1991, p.30. Ce réseau permet également aux autorités nationales d'échanger des informations sur les importations en provenance de pays tiers, qui font l'objet de contrôles sanitaires aux postes d'inspection frontaliers. Directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté, JOCE L 24, 30 janvier 1998, p. 9 et

de faciliter les échanges d'information entre les autorités compétentes de l'État membre ayant délivré les certificats et documents sanitaires et celles de l'État membre de destination.

Dans le cadre du marché intérieur, ce réseau tend à renforcer les conditions de la coopération et de la confiance mutuelle entre les États membres « afin de permettre l'élimination des contrôles sanitaires aux frontières internes de la Communauté et de déplacer ces contrôles dans l'État membre d'origine des produits ». ⁶¹

Il est à noter toutefois que ce système de coopération et d'information réciproque dépend de la bonne volonté des autorités nationales. Le Royaume Uni a fait l'objet de sérieuses critiques concernant l'information qu'elle a proportionnée aux autres États membres sur l'épizootie – ou zoonose selon les versions – dans l'affaire de la « vache folle ». ⁶²

L'intervention de la Communauté en cas de crise grave continue à être conditionnée par la transmission préalable d'informations par les États membres. Les dispositions de la Directive de 1992 portant sur la sécurité générale des produits ⁶³ autorisent la Commission, en suivant la procédure applicable pour l'exécution, à retirer du marché des produits qui présentent des risques graves et immédiats pour la santé des consommateurs. Cette disposition s'est révélée particulièrement inadaptée lors de la contamination des poulets belges par la dioxine dans la mesure où les autorités belges ont informé tardivement la Commission ⁶⁴, réduisant ainsi l'impact des mesures de sauvegarde que celle-ci a pu adopter. ⁶⁵

Décision 97/778/CE de la Commission, fixant la liste des postes d'inspection frontaliers agréé pour les contrôles vétérinaires, JOCE L 315, 9 novembre 1997, p. 15.

⁶¹ C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 98.

⁶² V. Parlement Européen, Rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales, Rap.: M. ORTEGA, PE Doc. A 4-0020/97

⁶³ Directive 92/59/CE du Conseil de 29 juin 1992, JOCE L 228, 18 août 1992.

⁶⁴ Bien qu'ayant eu connaissance de la contamination par la dioxine (V. *supra* note 10) dès le 26 avril 1999, le Ministère de l'Agriculture belge n'a informé les services de la Commission que le 27 mai, de sorte que ces derniers ont décidé d'ouvrir la procédure en manquement, estimant que la notification n'était pas intervenue immédiatement. C. BEURDELEY, *op. cit.*, p. 92.

⁶⁵ Décision 99/363/CE de la Commission du 3 juin 1999, concernant les mesures de protection pour certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou animale, JOCE L 141, 4 juin 1999.

Ces faiblesses des procédures d'alerte sont particulièrement graves car une information précise conditionne, comme nous avons observé, l'efficacité et la promptitude des réactions aux risques tant des autorités publiques que des producteurs et des consommateurs.

En cas de crises alimentaires, nous avons assisté parfois à un renforcement de ces obligations d'information et de coopération réciproque. Ainsi dans l'affaire de la «vache folle», le Conseil a insisté particulièrement sur l'obligation pour le Royaume Uni d'informer l'autorité compétente du lieu de destination de chaque envoi de produits en dérogation à l'interdiction des exportations.⁶⁶

2.1.2 Les procédures d'expertise

Les crises alimentaires ont également mis en évidence les lacunes des procédures d'expertise, en vogue au niveau communautaire.

Avant d'adopter une décision, les autorités communautaires ont en principe recours aux conseils d'experts. Ces derniers sont appelés à se prononcer sur l'existence et l'ampleur des risques mais aussi sur les mesures adéquates pour bloquer les dommages potentiels.

Si leurs avis sont en principe consultatifs, ils ont en pratique une influence considérable sur les autorités publiques.⁶⁷ La gestion des crises dans la Communauté et les États membres fait donc une large place aux experts scientifiques. Leur intervention est de nature à garantir les mesures les plus appropriées.

Pourtant, l'efficacité et la légitimité de ces procédures peut faire l'objet de commentaires. Il est notamment fréquent, comme le remarque ironiquement Bertrand

⁶⁶ Art. 10, § 4, de la Décision 98/256/CE du Conseil, du 16 mars 1998, concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'ESB, JOCE L 113, 15 avril 1998, p. 33, adoptée sur le fondement du régime de sauvegarde prévu par les articles 9 § 4 de la Directive 89/622/CEE et 10 § 4 de la Directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, JOCE L 224, 18 août 1990, p. 29.

⁶⁷ J. BOUDANT, « Les institutions communautaires face à la crise – Le recours aux comités d'experts ou la perversion de la décision communautaire », *Revue de droit rural*, n° 252, 1997, p. 207.

Russell au début de ce mémoire, que des experts arrivent à des conclusions divergentes.⁶⁸

Dans une certaine mesure, de telles divergences paraissent inévitables. La prise de décision politique et la recherche scientifique obéissent à des règles différentes.

Une fois signalée cette appréciation initiale, nous pouvons nous pencher sur la structure d'expertise existante avant les dernières réformes que nous analyserons plus loin. Même s'il est facile de se perdre dans la toile d'araignée tissée par la Commission, il est nécessaire de distinguer en premier lieu les avis rendus par les comités qui relèvent de la «Comitologie» et ceux fournis simplement par des experts scientifiques indépendants – ou du moins avec cette apparence –.

Deux phases successives peuvent être distinguées dans le chemin à parcourir pour la prise de décision. Les organes issus de la «Comitologie» interviennent surtout dans la seconde d'entre elles.

Préalablement à l'élaboration d'une proposition de la Commission, le comité scientifique vétérinaire (CSV) - dont les membres sont nommées par la Commission pour un mandat de trois ans – n'a pas hésité à arrêter des recommandations minimalistes en contradiction « avec les connaissances fondamentales et théoriques établies de longue date en médecine humaine et vétérinaire ».⁶⁹

⁶⁸ Par exemple dans l'affaire de la « vache folle », les experts consultés par la Commission ont estimé que l'embargo sur les exportations de produits britanniques pouvait être partiellement levé alors que les experts consultés par le gouvernement français ont émis un avis différent et plus restrictif. C. BEURDELEY, *op.cit.*, p. 100. À une autre échelle, dans le cadre du contentieux du bœuf aux hormones qui a opposé la France notamment aux États-Unis devant les organes de l'OMC, les experts scientifiques défendent également des positions différentes sur le risque que comporterait cette technique d'élevage pour la santé publique. V. les analyses des experts cités dans les rapports des *panels* (documents WT/DS26/R/USA et WT/DS48/R/CAN) et de l'Organe d'appel (WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R).

⁶⁹ E. GUILHEM et J.F. MATEI, *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3291 sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie de l'ESB*, 15 décembre 1997, tome I, p. 117. Le groupe de travail chargé au sein du CSV d'examiner les questions liées à l'ESB a été finalement phagocyté par les britanniques qui y étaient sur-représentés. L'emprise de ces derniers a conduit à l'adoption de positions édulcorées en faveur des intérêts du Royaume Uni, en prenant soin d'écarter toute prise de position dissidente. Parlement européen, Rapport M. ORTEGA, précité *supra* note 38, point 2.4. Un expert associé aux réunions du CSV et exprimant une opinion minoritaire relate bien l'état d'esprit qui prédominait à ce moment là : « on a tenté de nous faire taire ou de limiter nos possibilités de déclaration scientifique ». Cité par J. BOUDANT, *op.cit.*, p. 209.

Dans un second temps, sur le fondement des avis scientifiques précédents, la Commission européenne, dans le cadre de ses compétences d'exécution⁷⁰ élaborait une proposition qui était soumise pour examen au Comité Vétérinaire Permanent (CVP), composé de deux responsables de chaque administration vétérinaire nationale.⁷¹

Une aberration relative au processus décisionnel de ce comité a été maintes fois stigmatisée par la doctrine : cette critique se fondait sur le vote à la majorité qualifiée pratiqué (avec une pondération attribuée à chaque État membre identique à celle conférée à ceux-ci lors de l'adoption d'actes législatifs). Il est difficilement concevable qu'une prise de décision « scientifique » puisse reposer sur une telle modalité de votation.

Concernant plus particulièrement la gestion des crises dans un domaine concret, celui de la viande, ces pouvoirs d'exécution ont été reconnus à la Commission par les art. 9 § 4 de la Directive 89/662/CEE et 10 § 4 de la Directive 90/425/CEE. Le choix pour ce domaine repose sur la procédure très rigoureuse du comité de réglementation.⁷²

Afin d'exercer ces pouvoirs, la Commission a été tenue jusqu'à présent de soumettre les mesures d'exécution projetées au comité compétent, en l'occurrence le CVP. Si celui-ci émet un avis favorable, la Commission est autorisée à adopter les mesures proposées. En revanche, si le Conseil est saisi, suite à un avis négatif ou en l'absence d'avis du Comité, et ne parvient pas à s'accorder à la majorité qualifiée la mesure d'exécution proposée, modifiée ou tout autre, ou ne se prononce pas dans un certain délai, la Commission peut adopter les mesures proposées sauf si le Conseil s'y oppose à la majorité simple.⁷³

⁷⁰ En application de l'art. 202 du TCE, le Conseil délègue à la Commission certains pouvoirs d'exécution afin de lui permettre d'adopter certaines mesures, tout en suivant la procédure marquée à ce respect. L'exercice par la Commission de ces pouvoirs délégués est encadré par des procédures dites de « Comitologie ». Ces dernières ont été codifiées par la Décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE L 184, 17 juillet 1999, p. 23.

⁷¹ C. BEURDELEY, *op.cit.*, p. 95.

⁷² Selon la procédure choisie par le Conseil, dans l'acte de délégation l'encadrement qui pèse sur la Commission peut être plus ou moins contraignant.

⁷³ Il faut noter qu'au moment de la première crise en matière d'ESB, la décision en vigueur en matière de Comitologie était la Décision 87/373/CEE du Conseil de 13 juillet 1987, JOCE L 197, 18 juillet 1987.

Comme nous avons pu observer, un des problèmes majeurs de cette approche est le manque de l'indépendance présumée à ces experts invisibles de Bruxelles. Il ne faut pas oublier qu'ils sont nommés par les États, et de ce fait, ne peuvent pas échapper totalement aux pressions de leurs gouvernements.⁷⁴

D'un autre côté, il est difficile de se débarrasser de l'idée que certains experts pourraient à un moment donné être influencés par des groupes de pression, tellement nombreux autour des bâtiments communautaires de Bruxelles.

Dans les procédures décisionnelles communautaires, certains témoignages ont montré que les débats des experts des comités scientifiques relevant de la comitologie font fréquemment intervenir des considérations de nature économique, en prêtant attention à des considérations de nature nationale.⁷⁵

Cette absence d'indépendance, unie aux leçons tirées des crises qui ont eu lieu dans les années 90, a conduit la Commission à mettre en place d'autres structures consultatives⁷⁶, formées d'experts indépendants des États membres, autour de la DG SANCO.

Comme exemple de cette tendance, en avril 1997, la Commission a créé l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV)⁷⁷ au sein de la DG SANCO, dont le rôle est de surveiller le respect de la législation communautaire alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire, et de contribuer au maintien de la confiance des consommateurs quant à la sûreté des aliments, ainsi qu'une unité sur l'évaluation des risques pour la santé des consommateurs.⁷⁸ Le rôle de l'OAV, comme organe de contrôle des autorités nationales, se verra souligné par la suite dans la prévention des crises.

⁷⁴ J.L. VALVERDE, A. J. PIQUERAS GARCÍA et M.D. CABEZAS LÓPEZ, « La nouvelle approche en matière de santé des consommateurs et de sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments », *RDMU*, n°4, 1997, p. 31.

⁷⁵ C. BEURDELEY, *op.cit.*, p.95, et C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 99.

⁷⁶ La Communauté poursuit également l'objectif de renforcer le système communautaire d'expertise par d'autres moyens, notamment en finançant certains laboratoires de référence dans le domaine de la santé publique. Décision 2000/95CE de la Commission, du 20 décembre 1999, concernant l'aide financière de la Communauté au fonctionnement de certains laboratoires communautaires de référence dans le domaine vétérinaire en rapport avec la santé publique. JOCE L 28, 3 février 2000, p. 48.

⁷⁷ Ses équipes d'inspecteurs et d'experts effectuent des audits et des contrôles dans les États membres et les États tiers exportant vers l'UE. Y. PETIT, «Agriculture », précité note 1, p. 42.

Cette restructuration de ses services de consultation scientifique et ce contrôle, qui vise un souci d'accroître la transparence et la diffusion de l'information et qui constitue le premier pas vers une réforme en profondeur du régime juridique des denrées alimentaires qui viendra par la suite, s'est complétée par la création de nouvelles enceintes scientifiques⁷⁹ assorties de règles de fonctionnement novatrices. Huit nouveaux comités scientifiques ont été érigés.⁸⁰

L'activité de ces structures, dont la vocation est sectorielle a été coordonnée par un comité scientifique directeur (CSD)⁸¹ (qui se substitue ainsi au CSV) dont le rôle est également de se prononcer sur des matières qui n'ont pas été dévolues aux comités précités.

L'indépendance est essentielle puisqu'elle sert de base à l'objectivité scientifique. Elle tient d'une part à la durée du mandat des membres du comité qui est limitée à trois ans et reconductible une seule fois, mais également à l'indemnisation de leurs prestations et aux obligations de déclaration de tous les intérêts qui pourraient être considérés comme dangereux pour le maintien de leur indépendance.⁸²

La transparence, elle, se concrétise par l'accessibilité des ordres du jour, des comptes rendus des réunions et des avis rendus par les comités sectoriels précités et le CSD (sources consultables sur Internet)⁸³. La transparence se manifeste également par la procédure de nomination des membres de comités puisque ceux-ci sont désignés par la Commission à partir d'une liste de candidats.

⁷⁸ C. SCHMITTER, *op. cit.*, p. 99.

⁷⁹ Décision 97/579/CE de la Commission, du 23 juillet 1997, instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé, des consommateurs et de la sûreté alimentaire, JOCE L 237, 28 août 1997.

⁸⁰ Ils sont désormais rattachés à la DG SANCO, ce qui ampute sérieusement les prérogatives de la DG Agriculture, dont ils dépendaient pour la plupart.

⁸¹ Décision 97/404/CE de la Commission, du 10 juin 1997, JOCE L 169, 27 juin 1997, p. 85.

⁸² L'indemnité est de 300 euros pour chaque jour complet d'une réunion plénière (les comités se réunissent entre cinq et dix fois par an), le montant est identique pour la participation à un groupe de travail et pour l'élaboration d'un projet d'avis scientifique ultérieurement adopté par un comité. L. BEURDELEY, *op.cit.*, p.96.

⁸³ V. site Internet de la Commission : http://europa.eu.int/comm/food/fs/rc/index_fr.html.

Des ultérieures réformes ont pris place quant à la structure de ces comités, cherchant une plus grande simplification et rationalisation.⁸⁴ Mais la philosophie est désormais la décrite.

2.2. L'adoption de mesures de crise

Lorsque les mécanismes d'alerte et d'expertise montrent que certains produits alimentaires comportent ou sont susceptibles de comporter des risques pour la santé des consommateurs, la réglementation communautaire encadre strictement les décisions que les autorités nationales et communautaires sont susceptibles d'adopter. L'objectif explicite de cette réglementation, adoptée par le Conseil en vertu de l'art 37 TCE (ex-art. 43) est de concilier les impératifs de libre circulation et les exigences de protection de la santé publique.⁸⁵

En cas de crise, ces impératifs sont à concilier dans l'urgence par la Commission européenne en priorité mais aussi par les États membres. La vocation des mesures de crise est de rétablir « l'équilibre rompu par l'apparition d'un risque pour la santé publique ». ⁸⁶ Elles sont en principe temporaires et dérogatoires. Parallèlement des mesures définitives sont adoptées afin de gérer le problème à long terme.⁸⁷

Lorsque la Communauté et les États membres sont confrontés à une crise alimentaire, les autorités publiques peuvent adopter tant des mesures de protection que des mesures de compensation.

Dans la pratique, le caractère exceptionnel des situations qui se présentent, uni aux déficiences du système en soi même, ont donné comme résultat des indécisions, des insuffisances et des conflits entre les acteurs impliqués.

⁸⁴ À la suite de l'adoption du Règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002, JOCE L 31, 2 février 2002, p. 1, les comités permanents composés de représentants des États membres qui jouent un rôle clé dans la prise de décision en matière de sécurité alimentaire ont été réorganisés au sein d'une nouvelle structure unique, le « comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale ». V. Titre 3.2 du mémoire.

⁸⁵ V. l'exposé des motifs des Directives 89/662/CEE et 90/425/CEE précitées notes 36 et 38 respectivement.

⁸⁶ C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 100.

⁸⁷ Y. PETIT, « Agriculture », précité note 1, p. 41.

2.2.1. Les mesures de protection

Avant tout, il est nécessaire de distinguer les mesures de protection selon qu'elles soient adoptées dans le cadre des échanges intra-communautaires ou dans le cadre des relations commerciales avec les pays tiers.

En nous situant dans la première hypothèse, l'objectif de toute la réglementation en matière alimentaire est de remédier aux risques qui peuvent survenir par d'autres moyens que des obstacles aux échanges.⁸⁸

Cependant, lorsque le système d'application permanente, basé de façon centrale sur l'harmonisation et la confiance mutuelle - sous couvert de certificats sanitaires émis par les autorités de l'État membre d'origine -, ne permet pas d'éviter une crise, lorsque l'équilibre sanitaire qu'il est censé garantir est rompu par la survenance de risques particuliers, les États membres et la Commission sont appelés à prendre des mesures de protection spécifiques.

Dans les secteurs couverts par les organisations communes de marché (OCM), les États membres ne sont souvent plus en droit d'agir de manière unilatérale. De tels comportements sont interdits non seulement en vertu du «principe d'exhaustivité» des OCM mais aussi en application de la jurisprudence traditionnelle de la Cour relative aux conséquences d'une harmonisation complète.⁸⁹

Lorsque surviennent des dangers graves pour la santé publique dans ces secteurs harmonisés, la responsabilité correspond en premier lieu aux autorités de l'État membre d'origine des produits concernés, qui doivent prendre toutes les mesures appropriées de lutte ou de prévention. La Commission peut par ailleurs demander par des décisions

⁸⁸ V. l'art. 9 de la Directive 90/425/CEE précitée note 38, et de la Directive 89/608/CEE du Conseil, du 21 novembre 1989, relative à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des législations vétérinaires et zootechnique, JOCE L 351, 2 décembre 1989, p. 34, cette dernière directive étant fondée sur l'art. 37 TCE (ex-art. 43). V. également CJCE 22 mars 1983, *Commission c. France*, aff. C-42/82, Rec. p. 1013, atts. 30 et s.: la Cour précise notamment que l'obligation de collaboration entre les États membres est inhérente au système communautaire (att. 36).

⁸⁹ V. *supra* note 39.

individuelles aux États membres concernés de prendre les dispositions qu'elle estime nécessaire. Face à certaines crises⁹⁰, la Commission n'a pas hésité à imposer aux États membres une véritable réorganisation de leurs mécanismes de protection sanitaire. Ce pouvoir de la Commission engendre parfois des tensions importantes avec les autorités nationales.⁹¹

Lorsque les mesures adoptées par l'État membre d'origine des produits comportant des risques pour la santé publique apparaissent insuffisantes, un régime de sauvegarde peut être mis en œuvre.⁹² La compétence de principe revient à la Commission, qui agit dans ce domaine également sur délégation du Conseil au titre de l'art. 202 TCE. Les États membres ne peuvent adopter ces mesures «qu'à titre conservatoire, pour des motifs graves de protection de la santé publique et animale».⁹³

Le régime de sauvegarde peut comporter des mesures d'embargo, appliquées à une région de la Communauté, susceptibles le cas échéant de s'étendre au territoire entier d'un État membre. La conciliation entre les « impératifs du marché intérieur et les exigences de la sécurité alimentaire »⁹⁴ a conduit la Communauté à décréter un embargo sanitaire dans l'affaire de la « vache folle ». Après des mesures conservatoires adoptées par certains États membres et après certaines hésitations, elle a décidé d'isoler une partie du territoire britannique en interdisant toute exportation de produits à risque, bovins et produits issus de ces animaux, à la fois dans les échanges intra et extra-communautaires.⁹⁵

⁹⁰ Dans l'affaire de la « dioxine » par exemple, la Belgique a dû assurer le retrait des produits contaminés du marché ainsi que leur destruction. Elle fut également contrainte de renforcer ses contrôles sanitaires, la Commission ayant émis certaines critiques quant à leur fiabilité. V. Décision 1999/788/CE de la Commission, du 3 décembre 1999, concernant des mesures de protection contre la contamination par dioxines de certains produits d'origine porcine et de volaille destinés à la consommation humaine ou animale, JOCE L 310, 4 décembre 1999, p. 62. Cette décision fut modifiée plusieurs fois afin notamment d'assouplir les mesures imposées à la Belgique au vu des progrès accomplis par cet État membre dans la gestion des risques. V. notamment la Décision 2000/150/CE de la Commission, 22 février 2000, JOCE L 50, 23 février 2000, p. 25. Pour gérer la crise de la « vache folle », le Royaume Uni a dû renforcer le contrôle officiel de la production de la viande bovine, après que des carences aient été remarquées par l'Unité de coordination de la lutte antifraude et l'OAV. C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 101.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Art. 9 de la Directive 89/622/CEE et 10 de la Directive 90/425/CEE précitées *supra* note 36 et 38 respectivement.

⁹³ Art. 10 de la Directive 90/425/CEE précitée *supra* note 66.

⁹⁴ N. DE GROVE-VALDEYRON, « Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de la vache folle », *RMCUE*, 1996, p. 243.

⁹⁵ Décision 98/256/CE précitée *supra* note 65.

Sur le plan du droit communautaire général, l'affaire de la « vache folle » paraît intéressante à ce stade à plus d'un titre. Bien sûr parce qu'elle apporte une limitation au principe de libre circulation des marchandises avec une mesure « particulièrement spectaculaire dans les relations internationales »⁹⁶, spécialement dans les intra-communautaires, comme l'embargo.⁹⁷

Cependant deux points frappent plus particulièrement l'observateur dans cette affaire : au niveau du droit matériel, c'est l'utilisation de clauses de sauvegarde, notion qui semblait appartenir « à la préhistoire de la Communauté »⁹⁸, pour fonder juridiquement les mesures d'embargo. Et d'autre part, au niveau du droit institutionnel, un jeu particulièrement subtil des comités en général et de la comitologie en particulier, notamment pour décider d'un assouplissement de l'embargo.⁹⁹

Le Royaume Uni et une association professionnelle d'éleveurs britanniques ont tenté de contester ces mesures de protection, devant respectivement la CJCE et le Tribunal de Première Instance (TPI).

Les recours furent rejetés.¹⁰⁰ Ces mesures étant dérogatoires par rapport au principe de libre circulation des marchandises, elles doivent être interprétées et appliquées de manière stricte, conformément au principe de proportionnalité. Néanmoins, les juridictions ont considéré que l'embargo n'était pas une mesure disproportionnée face à une réelle menace pour la santé publique.

⁹⁶ C. BLUMANN et V. ADAM, *op.cit.*, p. 259.

⁹⁷ Sur l'embargo dans ce cas particulier, v. T. GARCIA, *op.cit.*, p. 243.

⁹⁸ C. BLUMANN et V. ADAM, *op.cit.*, p. 259.

⁹⁹ L'assouplissement de l'embargo avait été prévu par les textes pertinents dès l'origine en cas de limitation de risques sur le territoire du Royaume Uni. Progressivement convaincue par les mesures prophylactiques mises en place par les autorités britanniques, la Commission a décidé de lever l'embargo sur certains produits à partir du 1er août 1999, ce qui a été fait après une procédure rocambolesque où l'absence de consensus entre les États membres, a propicié que la Commission ait pu agir en dépit de l'opposition majoritaire des États membres au sein du CVP. C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 102.

¹⁰⁰ CJCE 5 mai 1998, *Royaume Uni c. Commission*, aff. C-180/96, Rec., p. I-3903 et TPI 13 juillet 1996, *The National Farmer's Union c. Commission*, aff. T-76/96, Rec., p. II-815.

Sur le plan extracommunautaire, dans les relations commerciales internationales, les crises susceptibles d'affecter la sécurité des aliments sont gérées selon des règles différentes, unilatérales¹⁰¹ ou de nature conventionnelle¹⁰².

En cas de crise, un mécanisme de sauvegarde est également prévu.¹⁰³ Des mesures sont régulièrement mises en œuvre sur ce fondement.¹⁰⁴

L'embargo sanitaire dans les relations extracommunautaires ne se limite pas seulement à interdire les importations. Dans l'affaire de la « vache folle », la CE a interdit toute exportation des produits à risque vers des pays tiers.¹⁰⁵

Vis-à-vis des pays tiers membres de l'OMC, la CE ne peut en outre gérer une crise alimentaire que dans le respect des accords OMC, particulièrement l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, conclu en 1994.¹⁰⁶ À ce titre, la CE et les États membres se sont engagés à n'entraver les importations agricoles et agro-alimentaires des pays tiers membres de l'OMC pour des motifs de santé publique que si les risques invoqués sont scientifiquement établis, ce qui a posé plus d'un problème à la CE.¹⁰⁷

2.2.2 Mesures de compensation

Lorsque les risques pour la santé publique se réalisent, une approche intégrée à la gestion des crises comme celle que nous défendons amène également à étudier brièvement les mesures de compensation que les autorités compétentes peuvent adopter pour dédommager les personnes qui auraient subis des préjudices.

¹⁰¹ Directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la communauté, JOCE L 24, 30 janvier 1998, p. 9.

¹⁰² V. pour les relations commerciales conventionnelles de nature bilatérale *supra* note 59.

¹⁰³ Art.22 de la Directive 97/78/CE précitée *supra* note 102.

¹⁰⁴ La CE a par exemple interdit l'importation de certains produits africains susceptibles d'être contaminés par le choléra. Décision 98/84/CE de la Commission, du 16 janvier 1998, JOCE L 15, 21 janvier 1998, p. 43.

¹⁰⁵ C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 103.

¹⁰⁶ Conclu en vertu de la Décision 94/800/CE du Conseil, de 22 décembre 1994, JOCE L 336, 23 décembre 1994, p. 1.

¹⁰⁷ V. *supra* note 71.

La protection de la santé publique en cas de crise alimentaire implique en tout premier lieu le retrait, temporaire ou définitif, des produits à risque du marché, voire leur destruction. Ces dispositions sont susceptibles de viser même des produits sains, à titre préventif. Si elles sont indispensables en cas de crise, elles engendrent inévitablement pour les opérateurs concernés, producteurs comme distributeurs, d'importantes pertes de revenus qui peuvent se révéler considérables. A plus long terme, ces dommages peuvent être aggravés par l'avance de produits ou opérateurs concurrents.

Ce vide économique qui peut se produire a poussé les autorités communautaires à se pencher sur la question. Les mesures utilisables vont bien sûr à l'encontre du principe de libre concurrence auquel s'attache la CE, mais cette dérogation est considérée sous l'optique de deux fondements juridiques : la PAC d'un côté et le régime des aides d'état de l'autre.

Pour ce qui concerne la PAC, des aides communautaires ont été octroyées en application de ses mécanismes spécifiques. L'OCM dans le secteur de la viande bovine notamment prévoit une clause de sauvegarde applicable en cas de danger sanitaire et permettant de déroger au règlement de base.¹⁰⁸

Plusieurs mesures de soutien exceptionnel au marché de la viande bovine dans certains États membres ont été ainsi adoptées.¹⁰⁹ Ces régimes d'aides sont confinés par la Commission et les États membres concernés en permettant par exemple d'acheter des bovins pour soutenir le revenu des éleveurs.¹¹⁰

En dehors des aides communautaires, les États membres ont pu octroyer des aides publiques en dérogation du principe d'interdiction prévu par l'art. 87 § 1 du TCE. Les circonstances prévues dans l'art. 87 § 2 et 87 § 3 TCE et dans lesquelles pourraient

¹⁰⁸ Art. 23 du Règlement CEE 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant sur l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, JOCE L 148, 28 juin 1968. V. maintenant le Règlement CE 1254/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, portant sur l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, JOCE L 160, 26 juin 1999, p. 21. La procédure applicable est une procédure de comitologie, celle du comité de gestion. C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 104.

¹⁰⁹ Par exemple, le Règlement CE 716/96 de la Commission, du 19 avril 1996, arrêtant des mesures de soutien exceptionnelles en faveur du marché de la viande bovine au Royaume Uni, JOCE L 99, 20 avril 1996, et le Règlement CE 717/96 de la Commission, de la même date, arrêtant des mesures de soutien exceptionnelles en faveur du marché de la viande bovine JOCE L 099, 20 avril 1996.

¹¹⁰ C. SCHMITTER, *op.cit.*, p. 104.

tomber les aides nationales aux opérateurs économiques supposent des conséquences différentes en termes de marge de manœuvre et intensité de l'aide.¹¹¹ Il faudra voir au cas par cas quel est le choix le plus avantageux et le plus respectueux de la doctrine émanée de la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour.

Quant aux consommateurs qui ont pu souffrir une exposition aux risques dans le cadre de crises particulièrement graves comme la crise de l'ESB ou celle de la « dioxine », il faut constater que la Communauté ne s'est pas incliné véritablement sur le cas, ce qui est sans doute surprenant, vu que la protection des consommateurs est supposément la principale préoccupation des autorités communautaires.

Le seul moyen pour l'instant envisagé est celui prévu par l'art.288 TCE. Le recours en indemnisation est sans doute une voie « hasardeuse »¹¹², puisqu'il est peu probable que les consommateurs puissent obtenir une indemnisation de la part de la CJCE. Les conditions d'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait de son activité normative sont en effet très strictes.¹¹³

¹¹¹ F. DEHOUSSE et C. LEWALLE, *op.cit.*, p17.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ V. notamment F. CAPELLI et MIGILAZZA, « Recours en indemnité et protection des intérêts individuels : quels sont les changements possibles et souhaitables ? », *CDE*, n°5-6, 1995, p. 585.

Chapitre 3

LA RÉFORME DU DROIT DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

IMPACT SUR LA GESTION DES CRISES

Du point de vue du moment choisi pour élaborer cette étude, nous sommes dans la ligne droite finale de mise en œuvre des réformes envisagées dans le « Plan d'action », proposé par la Commission européenne en janvier 2000 et qui s'était fixé comme délai la fin de l'année 2003.

Par conséquent, il est temps de savoir si cette « nouvelle approche », qui prétend tirer les conséquences et les leçons des défaillances existantes lors des crises antérieures, constitue un maquillage, dirigé à tranquilliser les consommateurs, ou un paquet de mesures qui peut atteindre la condition d'ensemble cohérent pour la lutte contre l'insécurité alimentaire et surtout contre la panique provoquée par les répétés sursauts qui nous guettent.

3.1 Le Livre Blanc sur la Sécurité alimentaire et la gestion des crises

Devant les lacunes décrites au chapitre antérieur, devant une législation alimentaire aussi complexe et imparfaite, il a semblé indispensable de réorienter la politique alimentaire de l'UE au-delà de simples réformes administratives ou sectorielles ponctuelles, déjà mentionnées.

L'objectif à long terme est d'atteindre le « niveau le plus élevé de sécurité alimentaire ». La Commission espère pouvoir y parvenir après la mise en œuvre des mesures proposées à travers le Livre blanc sur la sécurité alimentaire.¹¹⁴

¹¹⁴ Document COM (1999) 719 final, 12 janvier 2000.

En ce qui nous concerne, le domaine de gestion des crises, il est significatif que la Commission n'a fait aucune mention à l'impossibilité d'atteindre un niveau de risque zéro.¹¹⁵

Le ton utilisé, parfois plus propre du langage propagandiste que du juridique, peut arriver à suggérer au lecteur que grâce à l'approche proposée, les crises alimentaires sont une affaire du passé ; cette idée, étant donné le manque de scrupules de certains agents économiques et les fréquentes tentations des organes de contrôle nationaux d'occulter les risques sanitaires, peut donner comme résultat un nouveau et embarrassant discrédit de la Commission.¹¹⁶

Le Livre blanc introduit dans cette matière certaines propositions développées par la suite à travers la législation mise en place, que nous allons analyser à continuation.

Par un souci de clarté, nous pouvons les énumérer à travers les points suivants :

- Le recours aux avis scientifiques sera à la base de la politique de sécurité alimentaire, avec la création d'une Autorité européenne pour la sécurité alimentaire comme pilier central de cette nouvelle expertise. Le principe de précaution sera appliqué s'il y a lieu.
- La possibilité de prendre des mesures de sauvegarde rapides et efficaces face à des situations d'urgence sanitaire sur l'ensemble de la chaîne alimentaire sera un élément essentiel.
- Un des aspects prépondérants pour que les mesures de sauvegarde soient efficaces sera la traçabilité, c'est à dire, la possibilité de suivre les produits sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

¹¹⁵ M.V. JEANNIN, « Sécurité et insécurité alimentaire au troisième millénaire », *Gazette du Palais*, n°1, 2000, p. 69-72.

¹¹⁶ M. PARDO LEAL, « El Libro Blanco de la Comisión sobre la seguridad alimentaria : un cierto sabor de déjà-vu ? », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n° 207, 2000, p. 119.

- Simultanément, les consommateurs doivent être mieux informés des nouveaux problèmes de sécurité alimentaire et des risques liés à des aliments spécifiques pour certains groupes de population.

3.2. Le Règlement CE 178/2002 : cadre général du droit alimentaire

Le 28 janvier 2002, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le Règlement CE 178/2002¹¹⁷, à travers lequel sont établis « les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, l'Autorité européenne de sécurité des aliments et des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ».

L'idée d'adopter au niveau communautaire une législation générale relative aux denrées alimentaires n'est pas nouvelle.¹¹⁸ Ce qui comporte une surprise c'est l'approbation d'un Règlement au lieu d'une Directive¹¹⁹, question qui a été controversée dans la doctrine.

Les nouveaux développements de ce Règlement sont particulièrement intéressants, puisque d'un côté il met en œuvre les propositions envisagées dans le Livre Blanc deux ans avant et de l'autre il prévoit, explicitement ou implicitement, des dispositions qui introduisent certains changements substantiels et procéduraux dans la gestion des crises.

Nous passons désormais à les connaître de façon plus détaillée, avec une exposition expressionniste qui soulignera les points les plus importants, *brevitatis causa*.

¹¹⁷ JOCE L 31, 1 février 2002, p. 1.

¹¹⁸ V. notamment F. SNYDER, « A regulatory framework for foodstuffs in the internal market : report on the conference, 6-7 May 1993 », European University Institute, Florence, 1994, 203 p.

¹¹⁹ M. PARDO LEAL, « El reglamento general sobre los alimentos : el último recurso para recuperar la confianza de los consumidores ? », *Gaceta Jurídica UE y de la Competencia*, n° 212, 2001, pp. 101-102. Néanmoins, la Commission, suivant le Titre n°3 du Livre Vert portant sur les principes généraux de la législation alimentaire (Document COM (1997) 176 final, du 30 avril 1997) avait déjà signalé la convenance d'utiliser des règlements comme alternatives aux directives pour favoriser l'application uniforme de la législation au sein du Marché intérieur.

3.2.1 Définition d'aliment : une approche intégrée

La politique de sécurité alimentaire doit reposer sur un principe directeur consistant en une approche globale, avec le slogan « de la ferme à la table ». Cette vision « cohérente, efficace et dynamique » permettra de « remédier aux lacunes qui découlent de l'actuelle approche sectorielle, rigide, qui a une capacité limitée à agir avec rapidité et souplesse aux risques pour la santé humaine ».¹²⁰

Les principes de sécurité alimentaire prévus pour l'alimentation devaient être rendus applicables dans le secteur de l'alimentation animale, en particulier pour clarifier les responsabilités des producteurs d'aliments pour animaux et fournir une clause de sauvegarde globale.¹²¹

Dans ce sens, l'art.1 du Règlement CE 178/2002 donne une définition d'aliment qui permet d'adopter cette approche intégrée, spécialement dans le domaine des mesures de sauvegarde, comme nous aurons l'occasion d'observer.

3.2.2 Le principe de précaution : formulation législative

Une référence à ce principe, origine d'autant de confusion¹²², en dépit de l'attention portée sur lui par la doctrine¹²³, ne pouvait pas manquer quand il s'agit de la gestion des risques.

La mention de ce principe a été reportée à ce stade du mémoire en raison de la nouveauté que suppose sa formulation législative pour la première fois dans l'art.7 du dit Règlement.

¹²⁰ Livre blanc sur la sécurité alimentaire, précité *supra* note 116, point 11.

¹²¹ Livre blanc sur la sécurité alimentaire, précité *supra* note 116, point 69. V. *infra* Titre 3.2.4 du mémoire.

¹²² S. ROMERO MELCHOR, « Principio de precaución : principio de confusión ? », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n° 207, 2000, p.89.

¹²³ V. entre autres L. EHRING, L. GONZÁLEZ VAQUÉ et C. JACQUET, « Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé », *RDMU*, n°1, 1999, p. 79 et M. PARDO LEAL, « La aplicación del principio de precaución : del Derecho del medio ambiente al Derecho alimentario », *Alimentaria*, n° 301, 1999, p.19.

Après sa critiquée Communication sur le principe de précaution¹²⁴, la Commission européenne s'est rendue compte que les mesures que la CE pourrait adopter par rapport à la sécurité alimentaire ne devaient pas prendre comme référence des rumeurs généralisées sinon qu'elles devaient se baser sur l'analyse des risques, et ce, pour préserver le marché intérieur de barrières injustifiées.

L'inclusion de cette référence dans le Règlement obéit par conséquent à une volonté d'uniformité dans l'application de ce principe par les autorités chargées de la gestion des risques à l'intérieur de l'UE, ce qui nous fait penser notamment à l'interdiction provisoire du gouvernement français, lors de la seconde recrudescence des cas d'ESB en Europe, de toutes les farines carnées dans l'alimentation animale et ceci sans attendre l'avis de l'agence sanitaire de sécurité des aliments.¹²⁵

Il est d'espérer que les conflits, en dépit des récentes précisions que le TPI a apporté à l'interprétation de ce principe¹²⁶, continueront, puisque la nature des risques en question soulève encore bien des doutes.¹²⁷

3.2.3 L'autorité européenne pour la sécurité alimentaire : Système d'alerte rapide et gestion des crises

La création de l'AESA apparaît comme « la pierre angulaire de la nouvelle législation alimentaire communautaire.¹²⁸

Le Règlement CE 178/2002 prévoit que l'AESA soit chargée de la gestion quotidienne d'un système d'alerte rapide élargi pour les denrées alimentaires et les

¹²⁴ Document COM (2000) 1, 1 février 2000.

¹²⁵ Arrêté du Ministère de l'Agriculture du 14 novembre 2000, JO de la République française du 15 novembre 2000, p. 18011.

¹²⁶ TPI 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health c. Conseil*, aff. T-13/99 et T-70/99, non publiée au Rec.

¹²⁷ *Brevitatis causa* nous ne nous arrêterons pas sur une question qui paraît de grande importance et qui est mentionnée par le considérant n°19 du Règlement CE 178/2000 de la Commission, du 26 janvier 2000, JOCE L 022 du 27 janvier 2000: « 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 des facteurs sociétaux, économiques, traditionnels, éthiques et environnementaux, ainsi que la faisabilité des contrôles. » Ce paramètre peut soulever quelques problèmes dans l'avenir selon certains auteurs. L. GONZÁLEZ VAQUÉ, « Objetivo la seguridad alimentaria en la Unión Europea [el Reglamento CE n°178/2002] », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n° 223, 2003, p. 67.

aliments pour animaux, auquel participeront les États membres, la Commission et l'AESA.¹²⁹ Ce nouveau système d'alerte rapide couvrira l'ensemble de la chaîne alimentaire, en incluant notamment les aliments pour animaux dans son champ d'application. Il repose sur l'obligation, pour les membres d'un réseau, de notifier à l'AESA toute information concernant l'existence d'un risque grave direct ou indirect pour la santé humaine lié à des denrées alimentaires ou à des aliments pour animaux.

L'expertise de l'AESA permettra de disposer des connaissances scientifiques et techniques nécessaires pour évaluer les notifications reçues par ce système quant à leur incidence sur la santé et leur caractère urgent.

L'AESA fournira également, le cas échéant, une assistance dans la gestion des crises. La Commission, en coopération avec l'AESA et les États membres, établit un plan de gestion des crises en matière de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. En cas de crise, elle constituera immédiatement une cellule de crise, au sein de laquelle l'AESA fournira des avis scientifiques et techniques.¹³⁰ Cette cellule de crise recueille et évalue toutes les informations pertinentes et définit les options pour prévenir, réduire ou éliminer le risque de manière efficace et rapide. Elle sera également chargée des mesures d'information du public pendant les périodes de crise.

Mis à part le fait que sa capacité d'expertise est revêtue d'une plus grande indépendance que le système antérieur, les dispositions la concernant prévoient la possibilité d'avis scientifiques divergents entre celle-ci et les agences parallèles au niveau national, en fixant une procédure de médiation.

Deux critiques principales ont été formulées à l'égard de cette configuration de l'AESA.

En premier lieu, sa conformation dans une fonction d'aide à la gestion, puisqu'elle est principalement une agence d'évaluation des risques, et non une « autorité », en dépit

¹²⁸ Y. PETIT, « L'Autorité européenne de sécurité des aliments et la nouvelle approche alimentaire communautaire », précité note 7, p. 209.

¹²⁹ V. art. 50 du Règlement CE 178/2002, précité *supra* note 84.

¹³⁰ V. art. 56 du Règlement CE 178/2002, précité *supra* note 84.

de sa dénomination, capable d'arrêter des mesures.¹³¹ La Commission a choisi d'appliquer dans ce sens le principe de séparation fonctionnelle entre évaluation et gestion de risques et non pas de suivre le modèle américain en la matière.¹³²

D'un autre côté, en ce qui concerne la saisine de l'AESA, il aurait paru utile de prévoir une « saisine commune des associations européennes de consommateurs réunies au sein du BEUC »¹³³, et ceci en pensant aux destinataires directs du niveau de protection recherché.

3.2.4 Les mesures de sauvegarde : autonomie en cas d'urgence

« La possibilité de prendre des mesures de sauvegarde constitue un outil essentiel pour gérer les situations d'urgence en matière de sécurité alimentaire. »¹³⁴

L'adoption d'une procédure d'urgence applicable à tous les produits destinés à l'alimentation humaine et animale, quelle que soit leur origine géographique, constitue le seul moyen de supprimer les disparités et de combler les lacunes du système.

La Commission, en dépit de la mise en place de l'AESA, demeure responsable des mesures de gestion des risques ainsi que des mesures d'urgence telles que les interdictions de commercialisation ou l'imposition de conditions particulières applicables à la commercialisation.

En fait, cette législation étend à toutes les denrées alimentaires, quels qu'en soient le type et l'origine, les procédures d'urgence qui existent actuellement dans le secteur vétérinaire et sur la base desquelles la Commission peut arrêter une interdiction, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, en cas de risque grave pour la santé humaine.

¹³¹ V. notamment B. MARRE, « La sécurité alimentaire européenne à la recherche de son autorité », rapport au nom de la délégation pour l'Union européenne, Asssemblée Nationale, n°3212, 28 juin 2001, p. 48, et S. ROMERO MELCHOR, « La futura agencia europea para los alimentos : un organismo sin autoridad ? », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n°212, 2001, p. 124.

¹³² L. HORTON, « The United States Food and Drug Administration : its role, authority, history, harmonization activities and cooperation with the European Union », *European Law Food Review*, vol. 8, n°2, juin 1997, p. 147.

¹³³ B. MARRE, *op.cit.*, p. 55.

La nouveauté de ce Règlement CE 178/2002 réside dans le fait que la Commission se voit octroyée une marge de manœuvre autonome en cas d'urgence : dans un délai de moins de dix jours ouvrables, les mesures qu'elle adopte sans consultation du comité correspondant doivent être examinées par un comité de la sécurité alimentaire et de la santé animale récemment institué (où seront fusionnés les quatre comités permanents existants).¹³⁵

Pour garantir l'efficacité maximale des mesures de sauvegarde adoptées, le Règlement CE 178/2002 prévoit tout un système de traçabilité des denrées alimentaires qui permettra d'être sélectif au moment de les établir.

Finalement, dans ce domaine des mesures disponibles pour la Commission en temps de crises, la Commission européenne a adopté récemment une proposition de règlement sur les contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.¹³⁶

L'intérêt de cette proposition, réside dans le fait qu'elle aborde le problème de l'exécution des contrôles sanitaires au niveau national. Les tâches d'inspection et d'audit réalisées par l'OAV, serviront dès à présent, si cette proposition est adoptée, pour établir des mesures coercitives au niveau de l'UE en cas de manquement aux obligations qui découlent pour les États membres dans le respect de la législation alimentaire.

Lorsque la Commission dispose d'éléments indiquant qu'un système de contrôle d'un État membre est insuffisant, le règlement en question permettrait à la Commission de prendre des mesures provisoires de sauvegarde qui garantissent la protection de la santé humaine, de la santé et du bien-être des animaux et de l'environnement.¹³⁷

Ces mesures sont prises en coopération avec les États membres au sein du comité permanent, ou à l'initiative même de la Commission dans les cas graves. Elles

¹³⁴ Livre blanc sur la sécurité alimentaire, précité note 116, point 80.

¹³⁵ Arts. 53 et 54 du Règlement CE 178/2002, précité note 84.

¹³⁶ Document COM (2003) 52 final, 5 février 2003.

¹³⁷ Document COM (2003) 52 final, att. 56.

peuvent englober la suspension du droit de mettre sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

La possibilité de sanctions financières aux États pour leur manquement à leurs obligations en matière alimentaire a été écartée pour le moment en raison des divergences principalement entre la DG Agriculture et la DG SANCO, ce qui une fois de plus montre les implications institutionnelles et les enjeux et pressions de toutes sortes auxquels sont soumises les tentatives de réformes dans ce domaine.

Conclusions

Nous arrivons à la fin de cette traversée de recherche académique. Un parcours horizontal à travers toute une série d'instruments juridiques mis en place pour tenter de concilier la protection de la santé publique avec l'ouverture des marchés. Une dernière étape a passé revue aux récents développements normatifs susceptibles de modifier le panorama de la gestion des crises alimentaires.

Sur la ligne de l'horizon, nous pouvons constater un chemin où l'Union européenne institue un nouveau droit de la sécurité alimentaire. Des réformes ont été mises en place, d'autres sont encore en cours d'élaboration.

L'évolution dans la gestion des crises alimentaires, indépendamment des slogans complaisants, est un fait. Reste à savoir si les mesures potentiellement positives étudiées mettent sur pied un ensemble réellement efficace pour atteindre l'objectif visé : un niveau le plus élevé possible de sécurité alimentaire, même en temps de crise.

Du point de vue substantiel, les objectifs de rationalisation poursuivis sont en mesure d'être atteints, avec des normes renforcées qui incombent à tous les acteurs de la chaîne alimentaire, ce qui fournit une approche intégrée adéquate pour ne pas parcelliser les mesures en cas de crise.

Les compétences et facultés respectives de l'UE et des États membres pour agir en cas de crise, spécialement en matière d'adoption de mesures de sauvegarde, subissent des changements minimes mais décisifs. La position de la Commission par rapport aux États s'équilibre, puisque celle-ci dispose dorénavant du droit d'adopter des embargos provisoires de façon immédiate, sans passer par les contraintes des comités où sont représentés les États membres.

La traçabilité, étendue à tous les secteurs de la chaîne alimentaire, est une *conditio sine qua non* de la réussite et de la proportionnalité des mesures de sauvegarde qui sont à la disposition des autorités concernées.

Néanmoins, la volonté politique est un enjeu majeur dans ce domaine. Ce ne serait pas la première fois que la Commission adopte une attitude passive envers un risque pour la santé des consommateurs. À cet égard il est souhaitable que les instances communautaires ne succombent pas aux groupes de pression qui ne manqueront pas de se manifester à tous les stades du processus décisionnel afin d'inciter à l'adoption de textes minimalistes en la matière.

L'autre côté de la monnaie, les mesures économiques de compensation pour les opérateurs économiques et les consommateurs affectés doivent être d'avantage développées et les conditions pour l'octroi des aides précisées, car pour l'instant l'incertitude est paradoxalement la norme. En vue de la prévisibilité de nouvelles crises, il serait injuste de condamner les agriculteurs, spécialement les propriétaires de petites et moyennes exploitations, à l'anxiété d'une PAC encore nécessaire – avec les changements profonds de philosophie requis - mais agonisante en termes financiers.

La création d'une agence indépendante pour garantir la neutralité et la transparence de l'expertise scientifique dans le domaine de la gestion des crises est un pas en avant pour donner la primauté en toutes circonstances aux préoccupations de santé publique par rapport aux intérêts économiques. La coordination avec les agences nationales parallèles et la présence sur le terrain à travers l'OAV pour recevoir des informations fiables sont indispensables à la bonne allure du système d'alerte rapide qui lui est confié.

Seule la pratique permettra de déterminer si cet effort est suffisant pour éviter à la fin du procès des décisions politiques hésitantes, tardives, conflictuelles voire dictées par des intérêts économiques. La Comitologie, cette «pathologie spécifiquement communautaire»¹³⁸, n'a pas disparu même si elle a été simplifiée.

De même, il conviendra de déterminer si ces nouvelles procédures sont susceptibles de conférer une légitimité accrue aux mesures communautaires de gestion de crises et donc de remédier au problème de l'inexécution de ces mesures par certaines autorités nationales. Les propositions en cours en ce moment, avec des embargos

¹³⁸ D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 119.

préventifs en cas de manquement des États membres, vont dans la bonne direction. Il est nécessaire d'éviter qu'un sentiment d'impuissance envers la multiplication des crises alimentaires ne comporte un élément de dilution du lien communautaire.

Sur le plan international, l'UE dispose désormais, avec l'AESA, de capacités d'expertise indépendante qui lui permettent *a priori* de soutenir de façon plus ferme ses décisions, quand celles-ci sont contestées au sein d'organismes multilatéraux comme l'OMC.

En suivant sur cette ligne, la sûreté alimentaire demeurera un leurre si elle ne fait pas l'objet d'une coopération internationale.

Progressivement écartées les barrières commerciales agricoles, l'UE devrait être à même d'influencer la préparation de nouvelles règles au sein de l'OMC. S'appuyant sur l'exemple de sa propre législation, l'UE pourrait proposer un système d'alerte confié à une autorité spécifique, qui aurait vocation à recevoir et diffuser toutes les informations relatives aux risques et crises alimentaires.

Pour conclure, il convient de réitérer que l'accès à des aliments sûrs et nutritifs est un besoin fondamental et un droit de la personne humaine. La liberté de circulation des marchandises et le profit maximum par-dessus tout n'atteignent pas encore cette catégorie.

ANNEXE I

GLOSSAIRE

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE¹³⁹

ATNC (agent transmissible non conventionnel)

Désigne l'agent biologique responsable des encéphalopathies spongiformes transmissibles (v. *infra* « prion »).

Clause de sauvegarde

Permet de prendre des mesures d'urgence pour empêcher l'introduction ou la diffusion d'organismes nuisibles dans l'UE.

Codex alimentarius

Ensemble de normes alimentaires servant de base aux règlements des litiges au sein de l'OMC

CSD (Comité scientifique directeur de l'Union européenne) :

Ce comité, composé de huit experts scientifiques, a été institué le 10 juin 1997 par la Commission européenne, pour lui apporter son assistance sur les questions relatives à la santé des consommateurs. Il a créé en son sein un groupe *ad hoc* sur l'ESB.

Dioxine

Groupe de substances chimiques organiques persistantes dont les effets réels sont particulièrement difficiles à cerner : les dibenzodioxines polychlorées (PCDD), les dibenzofuranes polychlorés (PCDF) ou les biphényles polychlorés (PCB), la plus toxique de ces substances paraît cependant être la tétrachloro-p-dibenzodioxine (TCDD). Ces substances sont omniprésentes dans le sol, les sédiments et l'air. Elles sont produites involontairement lors de processus thermiques mettant en présence du chlore et des substances organiques. Elles peuvent aussi être produites par l'activité des volcans, par définition incontrôlable, ainsi que par les incendies de forêts, mais les principales sources d'émission susceptibles d'être contrôlées sont les incinérateurs de déchets. Véhiculées par l'air, elles se déposent dans les champs et les rivières et se fixent particulièrement sur les graisses, les viandes, poissons, œufs et produits laitiers (y compris le lait maternel) .

¹³⁹ Note de l'auteur: Cet annexe donne une utile vision d'ensemble, accessible au lecteur non avisé, de la terminologie éminemment technique qui s'emploie dans ce domaine et dont ce mémoire n'a pas pu échapper pour des raisons de précision. Par un souci de synthèse, les termes présents ont été sélectionnés. Dossier en ligne, La Documentation Française. Disponible intégralement sur Internet: http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_public/securete_alimentaire/glossaire.shtml

Les dioxines s'accumulent dans l'organisme et peuvent dérégler les système hormonal, provoquer des maladie de peau, réduirent les défenses immunitaires et, à terme, provoquer des cancers.

Dissémination volontaire

Utilisation délibérée d'un OGM dans l'environnement. L'utilisation des OGM en milieu confiné est réglementée par la directive 90/219 alors que leur dissémination volontaire est réglementée par la directive 90/220.

DJA

Dose journalière admissible pour l'homme, concept essentiel de l'évaluation toxicologique qui désigne la quantité d'une substance donnée pouvant être ingérée quotidiennement durant toute une vie sans entraîner de risque appréciable.

DJT

Dose journalière tolérable.

Epizootie

Maladie contagieuse qui frappe simultanément un grand nombre d'animaux d'espèce identique ou différente.

ESB

Encéphalopathie spongiforme bovine (*BSE* : *Bovine Spongiform Encephalopathy* en anglais).

ESST (encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible)

Groupe de maladies, comprenant notamment l'ESB, la tremblante du mouton, les formes humaines de la MCJ, (*v. infra*) touchant le système nerveux central, caractérisées par l'altération des neurones de certaines zones du cerveau par l'accumulation d'une protéine pathologique, la PrPres (*v. infra*), donnant un aspect spongieux au cerveau. Ce sont des maladies qui peuvent se transmettre naturellement ou expérimentalement.

FAO

Food and Agriculture Organization, organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, spécialisée dans l'aide au développement et chargée d'améliorer le niveau de vie, l'état nutritionnel et la productivité agricole. Intervient notamment en cas de famine, de crise alimentaire et agricole.

Farine animale ou farine carnée ou FVO (farine de viande et d'os)

Produit issu des restes des ruminants passés par l'équarrissage et dont la température de chauffage lors de la fabrication a été diminuée au début des années 1980 (entre 60 et 80 degrés). Plus économique que la protéine végétale, la farine animale intervient en complément (4 à 5 %) dans l'alimentation des bovins, le reste provenant des graisses animales et des céréales. A partir de 1996, les autorités françaises ont décidé le retrait des matériaux à risques (*v. infra* « MRS ») dans la composition des farines carnées, et depuis 1998, celles-ci doivent subir au moment de leur préparation une température de chauffage à 133 degrés qui neutralise le prion.

Fièvre aphteuse

Maladie éruptive, très contagieuse, épizootique, due à plusieurs types de virus. Elle est caractérisée par l'apparition, sur la muqueuse buccale et au niveau des onglons, de vésicules qui s'ulcèrent. Elle atteint surtout les bovidés, mais peut se transmettre à la chèvre, au mouton, au porc, et même à l'homme. Chez l'homme, la fièvre aphteuse, bien que pénible et douloureuse à cause des aphtes des gencives et de la bouche, reste une maladie rare et bénigne. Aussi ne pratique-t-on pas la vaccination humaine et se borne-t-on à des soins locaux analgésiques et désinfectants. Cependant, on a pu observer des formes sévères, accompagnées de troubles digestifs (vomissements, diarrhée), d'hémorragies, ou de complications respiratoires (bronchopneumonies), survenant chez des sujets en mauvais état général, fragiles ou fatigués.

GBR (*Geographical BSE Risk*)

Risque géographique d'ESB (*v. infra*).

HACCP

Hazard analysis and control of critical points, analyse des risques et contrôles des points critiques, méthode consistant à identifier les risques d'un processus de production ou de transformation et à déterminer les moyens de les limiter.

Incidence

S'entend du nombre de nouveaux cas d'une maladie diagnostiqués sur une période de douze mois.

Limite maximale de résidus (LMR)

Teneur maximale en résidus, résultant de l'utilisation d'un médicament vétérinaire, légalement autorisée ou reconnue comme acceptable dans ou sur des denrées alimentaires

Listériose

Considérée comme une maladie commune à l'homme et aux animaux (en particulier les ruminants), la listériose se manifeste principalement par des avortements, des septicémies et des méningo-encéphalites. Chez l'homme, l'incidence annuelle des cas de

listériose est très faible (environ 4 cas par million d'habitants en France), mais les conséquences sont généralement graves (20 à 35 % des malades décèdent).

MCJ (maladie de Creutzfeldt-Jakob)

Encéphalopathie spongiforme transmissible humaine appartenant aux ESST, caractérisée par une démence présénile et des désordres neuronaux aboutissant à la mort. **nvMCJ** (nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob) apparue depuis l'émergence de la maladie de la vache folle, affecte des individus jeunes.

MRS (matériels à risque spécifié) :

C'est l'ensemble des organes et tissus animaux qui présentent un degré potentiellement élevé d'infectivité au regard de l'ESB. Leur utilisation est interdite en France depuis 1996 dans la chaîne alimentaire animale et humaine. Les MRS comprennent notamment la cervelle, les yeux, le crâne, les amygdales, la moelle épinière, la rate, le thymus, l'intestin pour les bovins, caprins et ovins.

NAIF (nés après l'interdiction des farines) :

S'applique aux bovins nés après cette mesure prise en 1990.

OGM (organisme génétiquement modifié)

Un OGM est défini dans la directive du Conseil 90/220 du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement (transposée en droit national par la loi n°92-654 du 13 juillet 1992 et ses décrets d'application) comme « un organisme dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle » (art. 2).

Organisme nuisible (pour les végétaux ou produits végétaux)

Toute espèce, tout genre ou biotype, végétal, animal ou agent pathogène nuisible aux végétaux et aux produits végétaux.

OTC (Accord)

accord sur les obstacles techniques au commerce (ou TBT, *Agreement on Technical Barriers to Trade*) signé en 1979 dans le cadre des négociations du GATT et couvrant les réglementations techniques, les standards et les procédures d'évaluation de conformité.

Principe de précaution :

La notion de principe de précaution est apparue au cours des années 1980, à l'occasion de débats relatifs aux problèmes internationaux d'environnement, avant de recevoir une consécration publique en 1992, à l'occasion de la Conférence de Rio. La France est le premier pays à l'avoir inscrit dans son droit interne. La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, en fournit une définition, insérée à l'article L.200-1 du Code rural qui dispose que « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées

visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ». Toutefois, le contenu de cet énoncé n'est pas exclusivement applicable aux questions d'environnement. Le principe de précaution d'ailleurs est de plus en plus souvent invoqué à l'occasion de problèmes relatifs à l'alimentation et à la santé. » (P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution*, Rapport au Premier ministre, Ed.Odile Jacob, La Documentation française, 2000).

Prion

Concept dû au physiologiste américain Stanley Prusiner pour désigner l'agent responsable des encéphalopathies spongiformes, qui ne serait ni une bactérie ni un virus, mais une protéine normalement présente dans le cerveau, susceptible de se transformer en s'accumulant et de provoquer des lésions cérébrales (dites spongioses). On parle également de **PrPc** (protéine prion cellulaire) pour désigner la forme normale de la protéine et **PrPres** (protéine prion résistante) pour désigner la forme pathologique.

Risque géographique d'ESB (GBR en anglais) :

Indicateur qualitatif du risque de contamination des bovins vivants par l'agent de l'ESB, mis au point par le CSD (*v. supra*) de l'Union européenne.

SNC

Système nerveux central (cerveau, moelle épinière). Tissus les plus infectieux dans la phase terminale de l'ESB.

Spongiose :

Formation de trous cérébraux par perte neuronale, donnant l'aspect d'éponge au tissu concerné.

SPS (accord)

Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*) mis en oeuvre en 1994 dans le cadre du GATT et portant sur les réglementations et contrôles dans le domaine de la santé des hommes, des animaux et des végétaux.

Taux de létalité

Risque de survenue de mort provoquée par maladie. Dose létale 50 = qui tue 50% des sujets exposés.

Tests

Test de *Western Blot*, par exemple, mis au point par la firme suisse Prionics, réalisé sur un fragment du tronc cérébral après la mort de l'animal.

TIAC

Toxi-infections alimentaires collectives supposant au moins deux cas groupés, avec des manifestations similaires dues à une contamination par un micro-organisme (bactéries en général) ou une toxine.

Traçabilité

Procédure permettant d'attester, à tous les stades de la filière de transformation, de l'origine des produits alimentaires.

Transgénique

Nom donné à un être vivant issu d'une cellule dans laquelle a été introduit un fragment d'ADN étranger. L'individu résultant possédera dans toutes ses cellules l'ADN étranger introduit au départ.

Vaches allaitantes et vaches laitières :

Le cheptel bovin comprend les races à viande ou vaches allaitantes (comme les limousines ou les charolaises), qu'il faut distinguer des vaches laitières destinées d'abord à la production de lait. Les résultats des tests de dépistage montrent que la très grande majorité des cas d'ESB touchent ces dernières et non les races à viande, principalement parce que les vaches laitières reçoivent des compléments en protéines animales (voir farines animales) pour améliorer leur productivité. Lorsque leur production devient insuffisante, « ces vaches de réforme » sont menées à l'abattoir et leur viande est écoulée à un prix inférieur à celui des races à viande élevées en pâturage.

Zoonose

Maladie des animaux transmissible à l'homme

Bibliographie

Livres et ouvrages généraux

S. DOUGLAS-SCOTT, *Constitutional Law of the European Union*, Longman, Londres, 2002.

Y. DOUTRIAUX, *Le Traité sur l'Union européenne*, Ed. Armand Colin, Paris, 1992.

P. KOURILSKY et G. VINEY, *Le principe de précaution*, Rapport au Premier ministre, Odile Jacob, La Documentation française, 2000.

Parlement européen – Commission européenne, *L'UE et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*. Rapport de la Conférence de Bruxelles, 30-1/12/1998.

Disponible sur Internet : <http://www.europarl.eu.int/conferences/bse/en/cre-toc.htm>.

F. PERALDI-LE NEUF, *La politique communautaire d'harmonisation technique et de normalisation*, thèse Strasbourg, 1995.

D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1999.

E. VOS, *Institutional Frameworks of Community Health and Safety legislation: committees, agencies and private bodies*, Hart, Oxford, 1999.

Articles

F. BERROD, Y. GAUTIER et M. PIETRI, Repères, *Europe*, mai 2001.

J. BERTHELOT, « Agriculture, le vrai débat Nord-Sud », *Le Monde Diplomatique*, mars 2000.

L. BEURDELEY, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union Européenne : un concept en gestation », *RDMC*, n° 455, février 2002.

F. BIGNAMI, *The administrative State in separation of Powers Constitution : lessons for European Community Rule Making from the US*, Harvard, Jean Monnet Working paper, n°5, 1999.

M. BLANQUET, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la vache folle », *RDMU*, n° 420, juillet – août 1998.

C. BLUMANN et V. ADAM, « La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la "vache folle" », *RTDE*, juin 1997.

E. BONINO, « L'Union Européenne et la sécurité alimentaire », *RMU*, n° 4, 1998.

J. BOUDANT, « Les institutions communautaires face à la crise – Le recours aux comités d'experts ou la perversion de la décision communautaire », *Revue de Droit Rural*, n° 252, 1997.

F. CAPELLI et MIGILAZZA, « Recours en indemnité et protection des intérêts individuels : quels sont les changements possibles et souhaitables ? », *CDE*, n° 5-6, 1995.

- COLLOQUE DE NANTES, 16 et 17 janvier 1997, « Vache folle », *Revue de Droit Rural*, 1998.
- F. DEHOUSSE et C. LEWALLE, « La crise de la dioxine : un révélateur des faiblesses de la réglementation alimentaire européenne », *Studia Diplomatica*, n°1-2, 2000.
- L. EHRING, L. GONZÁLEZ VAQUÉ et C. JACQUET, « Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé », *RDMU*, n°1, 1999.
- T. GARCIA, « Crise de la vache folle, crise dans l'Union européenne », *RDMC*, n° 407, 1997.
- S. GEORGE, «Le choix de la sécurité alimentaire», *Label France*, n°38, 2000.
 Disponible sur Internet :
http://www.france.diplomatie.fr/label_france/FRANCE/DOSSIER/2000/13alimentaire.html.
- L. GONZÁLEZ VAQUÉ, « Objetivo la seguridad alimentaria en la Unión Europea [el Reglamento CE n°178/2002] », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n° 223, 2003.
- N. DE GROVE-VALDEYRON, « Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de la vache folle », *RDMC*, n° 403, 1996.
- L. HORTON, « The United States Food and Drug Administration : its role, authority, history, harmonization activities and cooperation with the European Union », *European Law Food Review*, vol. 8, n°2, juin 1997.
- M.V. JEANNIN, « Sécurité et insécurité alimentaire au troisième millénaire », *Gazette du Palais*, n°1, 2000.
- R. MER, « La vache folle vue par les médias » , *Revue de droit rural*, n° 252, avril 1997.
- M. PARDO LEAL, « La aplicación del principio de precaución : del Derecho del medio ambiente al Derecho alimentario », *Alimentaria*, n° 301, 1999.
- M. PARDO LEAL, « El Libro Blanco de la Comisión sobre la seguridad alimentaria : un cierto sabor de déjà-vu ? », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n° 207, 2000.
- M. PARDO LEAL, « El reglamento general sobre los alimentos : el último recurso para recuperar la confianza de los consumidores ? », *Gaceta Jurídica UE y de la Competencia*, n° 212, 2001.
- Y. PETIT, « Agriculture », *Répertoire Dalloz de Droit Communautaire*, n°90, février 2002.
- Y. PETIT, « L'autorité européenne de sécurité des aliments et la nouvelle approche alimentaire communautaire », *JTDE*, n° 93, novembre 2002.
- Y. PETIT, « A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la " vache folle" », *Europe*, juin 1997.
- F. PICOD, Les fondements juridiques de politique communautaire de protection des consommateurs, dans F. OSMAN (sous la direction de), *Vers un code européen de la consommation (Codification, unification et harmonisation du droit des Etats membres de l'Union européenne)*, Actes et débats de Colloque, Université de Lyon, Groupe de recherche en Droit des affaires et de la propriété, les 12 et 13 décembre 1997, Bruylant, Bruxelles, 1998.

J.P. PIZZIO, « L'application du droit primaire dans la politique du consommateur », dans F. OSMAN (sous la direction de), *Vers un code européen de la consommation (Codification, unification et harmonisation du droit des Etats membres de l'Union Européenne)*, Actes et débats de Colloque, Université de Lyon, Groupe de Recherche en Droit des affaires et de la propriété, les 12 et 13 décembre 1997, Bruylant, Bruxelles, 1998.

S. ROMERO MELCHOR, « Principio de precaución : principio de confusión ? », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n° 207, 2000.

S. ROMERO MELCHOR, « La futura agencia europea para los alimentos : un organismo sin autoridad ? », *Gaceta Jurídica de la UE y la Competencia*, n°212, 2001.

C. SCHMITTER, « La gestion des crises dans la Communauté européenne et les Etats membres », *JTDE*, n° 69, mai 2000.

F. SNYDER, « A regulatory framework for foodstuffs in the internal market : report on the conference, 6-7 May 1993 », European University Institute, Florence, 1994.

J.L. VALVERDE, A. J. PIQUERAS GARCÍA et M. D. CABEZAS LÓPEZ, « La nouvelle approche en matière de santé des consommateurs et de sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments », *RMUE*, n°4, 1997.

Législation Communautaire

Traités

Traité instituant la Communauté Economique Européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, disponible sur Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/treaties_fr.pdf

Acte Unique Européen, JOCE C 169/1, 29 juin 1987.

Traité de Maastricht sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, disponible sur Internet : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/treaties_fr.pdf

Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, disponible sur Internet : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/treaties_fr.pdf

Règlements

Règlement CEE 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, JOCE L 148, 28 juin 1968.

Règlement CE 716/96 de la Commission, du 19 avril 1996, JOCE L 99, 20 avril 1996.

Règlement CE 717/96 de la Commission, du 19 avril 1996, JOCE L 99, 20 avril 1996.

Règlement CE 1254/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, JOCE L 160, 26 juin 1999.

Règlement CE 178/2000 de la Commission, du 26 janvier 2000, JOCE L 022 du 27 janvier 2000.

Règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002, JOCE L 31, 2 février 2002.

Directives

Directive 89/608/CEE du Conseil, du 21 novembre 1989, JOCE L 351, 2 décembre 1989.

Directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, JOCE L 395, 30 décembre 1989.

Directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, JOCE L 224, 18 août 1990.

Directive 92/59/CE du Conseil de 29 juin 1992, JOCE L 228, 18 août 1992.

Directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, JOCE L 24, 30 janvier 1998.

Décisions

Décision 87/373/CEE du Conseil de 13 juillet 1987, JOCE L 197, 18 juillet 1987.

Décision 91/398/CEE de la Commission, du 19 juillet 1991, JOCE L 221, 9 août 1991.

Décision 94/800/CE du Conseil, de 22 décembre 1994, JOCE L 336, 23 décembre 1994.

Décision 97/404/CE de la Commission, du 10 juin 1997, JOCE L 169, 27 juin 1997.

Décision 97/579/CE de la Commission, du 23 juillet 1997, JOCE L 237, 28 août 1997.

Décision 97/778/CE de la Commission, JOCE L 315, 9 novembre 1997.

Décision 98/84/CE de la Commission, du 16 janvier 1998, JOCE L 15, 21 janvier 1998.

Décision 98/256/CE du Conseil, du 16 mars 1998, JOCE L 113, 15 avril 1998.

Décision 98/25/CE du Conseil, du 16 mars 1998, JOCE L 118, 21 avril 1998.

Décision 99/363/CE de la Commission du 3 juin 1999, JOCE L 141, 4 juin 1999.

Décision 1999/468/CE du Conseil de 28 juin 1999, JOCE L 184, 17 juillet 1999.

Décision 1999/788/CE de la Commission, du 3 décembre 1999, JOCE L 310, 4 décembre 1999.

Décision 2000/95/CE de la Commission, du 20 décembre 1999, JOCE L 28, 3 février 2000.

Décision 2000/150/CE de la Commission, 22 février 2000, JOCE L 50, 23 février 2000.

Actes des Institutions de l'Union européenne

Conseil européen

Conclusions du Conseil européen de Luxembourg, décembre 1997 (Bulletin de l'Union européenne, décembre 1997).

Conclusions du Conseil européen d'Helsinki, décembre 1999 (Bulletin de l'Union européenne, décembre 1999).

Conseil de l'Union européenne

Résolution du Conseil, 14 avril 1975, JOCE C 92, 25 avril 1975.

Commission

Livre Vert sur les principes de la législation alimentaire, COM (1997) 176 final, du 30 avril 1997.

Livre Blanc sur la Sécurité Alimentaire, COM (1999) 719 final, 12 janvier 2000.

Communication sur le principe de précaution, COM (2000) 1 final, 1 février 2000.

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires, COM (2003) 52 final, 5 février 2003 .

Parlement européen

Parlement européen, Rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales. Rapporteur : M. ORTEGA, PE Doc. A 4-0020/97.

Parlement européen, Rapport sur le Livre Blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire, Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs. Rapporteur : J. BOWIS, PE Doc., A 5-272/2000, 12 octobre 2000.

Question écrite n° P-0129/97 à la Commission européenne. JOCE C 186, 18 juin 1997.

Jurisprudence

Cour de Justice des Communautés européennes

CJCE 11 juillet 1974, *Benoît et Gustave Dassonville*, aff. C - 8/74, Rec. p. 837.

CJCE 25 janvier 1977, *Bauhuis*, aff. 46/76, Rec. p. 5.

CJCE 20 février 1979, *Rewe c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, aff. 120/78, Rec. p. 649.

CJCE 17 décembre 1981, *Biologische Producten*, aff. 272/80, Rec. p. 3277.

CJCE 22 mars 1983, *Commission c. France*, aff. C-42/82, Rec. p. 1013.

CJCE 14 juillet 1983, *Sandoz*, aff. 174/82, Rec. I p. 2445.

CJCE 4 février 1986, *Xavier Mirepoix*, aff. 54/85, Rec. p. 1067.

CJCE 4 décembre 1986, *Commission c. Allemagne*, aff. 179/85, Rec. p. 3879.

CJCE 4 décembre 1986, *Reinheitsgebot*, aff. 205/84, Rec. I p. 3755.

CJCE 12 mars 1987, *Commission c. Allemagne*, aff. 174/84, Rec. p. 1227.

CJCE 12 mars 1987, *Commission c. Grèce*, aff. 176/84, Rec. p. 1193.

CJCE 23 février 1988, *Commission c. France*, aff. 216/84, Rec. p. 793.

CJCE 2 février 1989, *Commission c. Allemagne*, aff. 274/87, Rec. p. 229.

CJCE 11 mai 1989, *Commission c. Belgique*, aff. 52/88, Rec. p. 1137.

CJCE 5 mai 1998, *Royaume Uni c. Commission*, aff. C-180/96, Rec., p. I-3903.

CJCE 4 avril 2000, *Commission c. Conseil*, aff. C-269/97, Rec.2000, p. I-2257.

Tribunal de Première Instance

TPI 13 juillet 1996, *The National Farmer's Union c. Commission*, aff. T-76/96, Rec., p. II-815.

TPI 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health c. Conseil*, aff. T-13/99 et T-70/99, non publiée au Rec.

Autres juridictions

Rapport des *panels* de l'OMC:
Documents WT/DS26/R/USA et WT/DS48/R/CAN.

Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC:
Documents WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R.

Autres Documents

Administrative Procedures Act, 1946 (5 USC 551-559, 701-706, 1305, 3105, 3344, 4301, 5362, 7521; 60 Stat. 237).

Arrêté du Ministère de l'Agriculture du 14 novembre 2000, JO de la République française du 15 novembre 2000, p. 18011.

E. GUILHEM et J.F. MATEI, Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3291 sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie de l'ESB, tome I, 15 décembre 1997.

B. MARRE, «La sécurité alimentaire européenne à la recherche de son autorité», Rapport au nom de la délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, n°3212, 28 juin 2001.

Confédération Paysanne, *Mémoire pour une autre politique agricole*, 16 novembre 2000.

Disponible sur Internet:

<http://www.confederationpaysanne.fr/anapro/politagri.htm#6>

Entretiens

POUDELET, É. (Chef de l'Unité "Risques biologiques" de la Direction "Sécurité alimentaire : chaîne de production et distribution ; Président de la section "Sécurité biologique de la chaîne alimentaire" du Comité permanent de la chaîne alimentaire) Entretien 25 avril 2003.

GARAU, C. (Unité « Questions juridiques » de la Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs) Entretien 23 avril 2003.

Presse

Le Monde, 17 mars 1999.

Le Monde, 17 octobre 2000.

Le Monde, 1 novembre 2000.

Le Monde, 12 décembre 2000.

Sites Internet

Site Internet de la Commission : http://europa.eu.int/comm/food/fs/rc/index_fr.html

Eurobaromètre : http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/ebs_167_fr.pdf

Dossier en ligne, La Documentation Française. Disponible intégralement sur Internet:

http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/securite_alimentaire/glossaire.shtml