

**Sécurité alimentaire : articulation des compétences européennes et nationales, contrôle
juridictionnel des décisions prises en cette matière**

Séminaire de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de
l'Union européenne (ACA-Europe), organisé en collaboration avec le Conseil d'Etat de
France

Parme - 22 avril 2013

**Introduction par M. Christian Vigouroux
président de la section du rapport et des études du Conseil d'État,
présidence de l'ACA-Europe**

Madame la directrice générale de l'Agence européenne de sécurité alimentaire,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Je suis très heureux d'ouvrir, en votre présence et avec le secrétaire général de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, M. Yves Kreins, ce séminaire consacré à la sécurité alimentaire, sous le double aspect de l'articulation des compétences européennes et nationales et du contrôle juridictionnel des décisions prises en la matière.

Je le suis particulièrement à titre personnel car c'est la première fois que, dans le cadre de mes nouvelles fonctions au sein du Conseil d'Etat de France, comme président de la section du rapport qui a en charge aussi les relations internationales, j'ai l'occasion de rencontrer les membres et acteurs qui animent les séminaires de l'ACA-Europe.

Je souhaiterais remercier chaleureusement l'ensemble de ceux qui ont contribué à l'organisation de ce séminaire et à son animation. Permettez-moi de diriger d'abord ces remerciements vers Mme Catherine Geslain-Lanéelle, Directrice de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, qui a très promptement accepté l'idée de nous accueillir ici à Parme, au sein de l'Agence, et a tout mis en œuvre pour faciliter le bon déroulement de cet événement.

Je veux aussi remercier le secrétariat général de l'ACA-Europe, en particulier M. Yves Kreins et Mme Martine Baguet, qui n'ont pas ménagé leurs efforts, le réseau universitaire ReNEUAL animé par le professeur Herwig Hofmann et ses collègues professeurs d'université, qui ont accepté d'assurer l'encadrement scientifique du séminaire, la Commission européenne représentée par la direction générale de la santé et des consommateurs, le représentant de la Cour de justice de l'UE, M. Lars Bay Larsen, ainsi que les juges nationaux qui ont accepté d'y intervenir.

1. A travers la qualité et la diversité de ses actions, l'ACA-Europe contribue fortement à améliorer les connaissances disponibles sur le droit de l'Union. Elle contribue, de façon

très pragmatique, à faire vivre et à diffuser le « droit public européen », dont la seule formulation traduit l'intégration intime de ce droit dans les systèmes juridiques des EM Elle le fait à travers la convergence des principes et des méthodes de travail des juges et le dialogue constructif noué avec les juges européens et les institutions européennes. Elle permet de comparer les offices des juridictions membre, leurs pouvoirs, les difficultés qu'elles rencontrent, leur méthode de travail, de façon à ce que chaque juridiction, tirant profit de la comparaison des meilleures pratiques. Ces diverses activités tendent à favoriser une meilleure connaissance réciproque de l'activité des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne. Elles participent également d'un enrichissement mutuel des juridictions membres.

C'est le second séminaire de l'ACA-Europe organisé sous présidence française, après celui consacré au droit de l'environnement qui s'est tenu à Bruxelles en novembre 2012. Le parti que nous avons pris, dans le cadre du programme de notre présidence, en accord avec le conseil d'administration de l'association, est de construire les séminaires autour de thématiques à la fois sectorielles et transversales. C'est ainsi que le prochain séminaire qui se déroulera à Paris le 28 mai prochain aurait pour thème « Une justice administrative efficace et de qualité » Nous aurons donc grand plaisir à vous accueillir le mois prochain à Paris pour en débattre.

2. Il n'est pas étonnant qu'après avoir traité du droit de l'environnement, comme je l'ai déjà dit, l'ACA-Europe ait souhaité traiter de la **sécurité alimentaire**.

La sécurité alimentaire est une grande question ; Depuis longtemps et dans tous les Etats membres.

1- Depuis longtemps : dans son ouvrage de 1758 *Dictionnaire ou traité de la police générale*, le juriste français Edme de la Poix de Fréminville décrivait déjà ce qui va nous occuper aujourd'hui : « les bestiaux de labour, tels que les bœufs, sont si nécessaires à la vie qu'il n'y a aucun animaux qui les puissent remplacer. Quand ils sont attaqués de maladies épidémiques, telles que nous l'avons éprouvé en 1714 et dans ces dernières années, où la maladie a régné sur tous les bestiaux non seulement dans plusieurs provinces [de la France] mais encore en Angleterre et autres Etats de l'Europe, on doit mettre tout en usage pour les garantir des maladies qui les font périr...le Conseil d'Etat rendit en conséquence un arrêté le 14 mars 1745. Le 24 du même mois, le Parlement par un arrêt* indiqua les précautions à prendre pour empêcher la communication des bestiaux ».

Dans ce texte ancien du 18^{ème} siècle, on retrouve nos soucis d'aujourd'hui : les épidémies animales, le traitement juridique par le Parlement et le juge administratif, la nécessité d'action au plan européen car les épidémies ne connaissent pas les frontières.

2- dans tous les Etats membres : l'inquiétude des consommateurs est bien illustrée par cette page de l'hebdomadaire allemand *Die Zeit* qui décrit en image toutes les transformations industrielles du lait de vache, opérations de transformation et de sécurisation sanitaire qui sont autant de danger si elles ne sont pas opérées avec beaucoup de précautions. Ou par les vifs débats autour du contrôle des pesticides et des conséquences sur les abeilles traité notamment par l'EPPO (organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes ».

La succession de crises sanitaires au cours des dernières années a placé la sécurité alimentaire au premier plan des préoccupations de nos citoyens. La réponse qui doit lui être apportée au sein de l'UE est complexe car, dans des situations souvent marquées par l'urgence, les impératifs de protection de la santé humaine et animale, de préservation des végétaux de l'environnement de façon plus générale doivent être combinés avec le principe de libre circulation des marchandises, telle qu'il est énoncé à l'article 34 du TFUE et l'activité économique que sous-tend cette libre circulation.

Ces crises ont rendu nécessaire la mise en place d'instruments afin de remédier à leurs effets et de les prévenir. En témoigne la création dès 1979 du réseau d'alerte rapide pour les denrées alimentaires (RASFF), qui constitue, à la fois, un modèle de réaction rapide aux crises par le système d'échanges mutuels très efficace qu'il organise entre les EM et la Commission.

Au fil des années, et au fur et à mesure de l'approfondissement et de l'élargissement du marché intérieur, la responsabilité de l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire s'est accrue. Le traité de Maastricht de 1992 a doté l'UE d'une compétence en matière de protection des consommateurs. En réaction aux crises alimentaires des années 1990, et notamment ceux de la « vache folle », de la salmonellose, des dioxines ou de la fièvre aphteuse, l'UE s'est dotée, après le Livre blanc sur la sécurité alimentaire de 1999, de règles harmonisées permettant d'assurer le même niveau de protection à tous les citoyens européens. Elle a créé l'Autorité européenne de sécurité des aliments indépendante, l'EFSA, qui est depuis 2002 la clé de voute du système d'évaluation des risques de l'UE dans le domaine de la sécurité de l'alimentation humaine et animale, au service des décisions des institutions européennes et des Etats membres.

L'idée que la réponse aux crises alimentaires sanitaires au sein de l'UE ne peut être que collective et intégrée s'impose comme une évidence. Cette réponse doit articuler harmonieusement les prérogatives des institutions européennes, dans la définition d'un cadre juridique uniforme, celles des Etats membres dans leur propre marge d'appréciation subsidiaire des risques, cette articulation se reflétant dans celle que construisent chaque jour les juges européens et nationaux dans un dialogue très fécond.

3- Ces questions ont inspiré la structuration de notre séminaire.

Ce séminaire s'inscrit dans la tradition des précédents séminaires de l'ACA en ce qu'il permettra un échange entre juges nationaux et juges européens, une approche comparative des jurisprudences, un dialogue avec la Commission européenne.

Mais il innove sur deux points :

- d'abord, nous avons pris le parti, en accord avec le SG de l'ACA-Europe et le Professeur Hofmann, d'une préparation simplifiée, sans questionnaire, sans rapports nationaux et rapport général de synthèse. Notre discussion générale sera certes privée du support d'un rapport général mais elle ne sera pas préemptée par ce dernier et gagnera donc en spontanéité ;

- ensuite, l'échange est élargi à tous les acteurs européens intervenant en matière de sécurité alimentaire, avec notamment la contribution de l'EFSA et la présentation du système d'alerte rapide.

Enfin, le cadre de réflexion et d'échange retenu judicieusement pour ce séminaire repose sur une approche pragmatique qui consiste à illustrer par des exemples concrets :

- d'une part, l'organisation d'un processus décisionnel intégré dans toutes ses composantes : partage de compétence entre les EM et la Commission européenne ; place des agences d'évaluation du risque, européenne (EFSA) et nationale ; pouvoir subsidiaire des autorités nationales en cas d'urgence ou d'éléments nouveaux ;

- d'autre part, le partage du contrôle juridictionnel des décisions administratives mettant en œuvre les législations et procédures entre juges nationaux et juge européen : champ respectif de compétences ; nature et portée du contrôle des juges ; pratiques comparées en matière de questions préjudicielles.

4. Le programme du séminaire comprend donc :

- une présentation du système d'alerte rapide européen pour les produits alimentaires (*Rapid Alert System for Food and Feed.*, à la fois par la Commission européenne et par l'EFSA. Ce dispositif, fondé sur un mécanisme de notification entre autorités compétentes, doit permettre un échange rapide d'information en cas de risques sanitaires liés à des aliments. Il assure ainsi une action cohérente, coordonnée et simultanée des Etats membres et des autorités européennes dans un contexte de libre circulation des produits agricoles au sein de l'Union européenne. L'épidémie d'intoxications alimentaires provoquée par la bactérie E. Coli à l'été 2011, les dangers sanitaires liés à la découverte de traces de bisphénol A dans les biberons en plastique et les risques liés à l'importation de denrées alimentaires en provenance du Japon suite à l'accident nucléaire Fukushima sont autant d'illustrations de la nécessité et de l'efficacité d'un tel réseau d'échange d'information.

- trois tables rondes illustrant le fonctionnement et le contrôle juridictionnel de dispositifs intégrés en matière, respectivement, d'OGM, de produits phytosanitaires et phytopharmaceutiques et de législations de police sanitaire.

Chaque table ronde abordera en conséquence deux groupes de questions :

- le premier relatif à l'articulation des compétences respectives de la Commission et des Etats membres dans l'élaboration et le fonctionnement des dispositifs réglementaires intégrés et harmonisés, en temps normal et dans des situations d'urgence qui peuvent aller jusqu'au retrait du marché de tel ou tel produit;

- Le second relatif au contrôle juridictionnel des décisions prises en la matière, aussi bien par le juge européen que par les juges nationaux. Ces questions revêtent une importance toute particulière, compte tenu de la technicité des sujets, de la responsabilité incombant aux agences et autorités chargées d'apprécier les risques et de prendre des décisions et des difficultés auxquelles le juge peut être confronté dans la balance de plusieurs intérêts.

5. Au terme de cette journée, nous n'aurons pas, loin s'en faut, épuisé le sujet. Néanmoins, nous aurons progressé dans notre connaissance mutuelle de la mise en œuvre et du contrôle juridictionnel des décisions prises en matière de sécurité alimentaire.

Laissez-moi souligner une dernière fois la nécessité de nos échanges, qui permettent une comparaison de nos droits nationaux, la rencontre d'idées et de pratiques issues de systèmes juridiques différents, la présentation et la discussion des solutions identifiées, mais également des difficultés et des obstacles rencontrés.

Nos débats, nos points de convergence et de divergence nous font progresser dans la conciliation des spécificités de nos droits nationaux et de l'intégration en leur sein du droit européen, qui nous est commun. A cet égard, nous mesurons à quel point bâtir l'Europe exige une volonté, une attention, un effort particuliers, singulièrement dans un domaine de

perception directe de ce que fait l'Europe par ses citoyens, la sécurité sanitaire et alimentaire, car ce domaine touche à ce que nous avons personnellement et collectivement de plus précieux, la santé humaine et animale et à la préservation de l'environnement.