

Troisième table ronde : Les législations de police sanitaire harmonisées au niveau européen. Cas de l'ESB et de la fièvre aphteuse.

M. LIPARI Conseil d'État d'Italie

1. LES OBJECTIFS ESSENTIELS DES POLITIQUES EUROPÉENNES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DE POLICE SANITAIRE. LE FONDEMENT DE LA LÉGISLATION HARMONISÉE GÉNÉRALE ET SES PERSPECTIVES. LES PARTICULARITÉS DES INTERVENTIONS RÉGLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE FIÈVRE APHTEUSE ET D'ESB.

Historiquement, le domaine de l'alimentation fut, avec ceux de la sécurité alimentaire et de la police sanitaire, l'un des premiers à faire l'objet d'une réglementation européenne harmonisée.

Même en faisant abstraction de la détermination précise de la « *base juridique* » de la production du droit européen en ces matières, il apparaît évident que la « *chaîne alimentaire* », du producteur au consommateur final, tend à se dérouler dans un cadre transfrontalier, qui va au-delà des limites de l'Europe.

La réglementation européenne a été principalement mise en œuvre au moyen des *règlements*, instruments juridiques contenant souvent des dispositions concrètes visant à résoudre des problèmes précis. Toutefois, il existe également des règlements dont le contenu est plus large et plus systématique.

Bon nombre d'interventions parmi les plus importantes et les plus débattues du législateur européen sont la conséquence de certaines affaires qui ont particulièrement alarmé la société : la retentissante affaire de l'ESB, de la fièvre aphteuse, le récent « *horsegate* », autrement dit de la viande de cheval « *revendue* » comme étant de la viande de bœuf.

Ces épisodes ont souligné la nécessité de mettre au point des mécanismes juridiques uniformisés pour tout l'espace européen et permettant également de régir les échanges avec les pays tiers.

2. CADRE SYNTHÉTIQUE DE LA LÉGISLATION ALIMENTAIRE ET DE POLICE SANITAIRE HARMONISÉE. LA BASE JURIDIQUE DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ET LA PROTECTION DE LA SANTÉ. LE RÔLE DES LÉGISLATIONS DES ÉTATS MEMBRES.

La majeure partie de la réglementation de l'UE en matière de *sécurité alimentaire* est fondée sur les articles 43, 113 et 168, paragraphe 4, du TFUE.

En effet, l'article 43 prévoit les procédures en vue du développement d'une *politique agricole commune*, comprenant également, bien évidemment, des règles ayant des conséquences directes sur le comportement de chaque producteur au regard du respect des mesures minimales d'hygiène et de protection de la santé humaine.

De portée plus générale, l'article 114 définit la procédure d'adoption de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du *marché intérieur*.

Puis l'article 168 dispose que : « L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la *santé publique*, la prévention des maladies et affections et l'élimination des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention, ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé, ainsi que la surveillance, l'alerte et la lutte contre de graves menaces transfrontières pour la santé. »

De manière encore plus précise, le paragraphe 4, sous b), de ce même article 168, donne un mandat au Parlement européen et au Conseil afin qu'ils adoptent des mesures appropriées

dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant pour objectif **la protection de la santé publique**.

En outre, l'article 169 du traité de Lisbonne dispose que : « *Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.* »

Ainsi, la compétence réglementaire de l'Europe en matière de police sanitaire, de même que son fondement essentiel, lié à la protection de la santé, ne semble pas sérieusement faire de doute.

Toutefois, il convient de réserver le principe (fréquemment appliqué) selon lequel chaque État membre peut renforcer certaines dispositions visant à préserver la protection des intérêts prioritaires indiqués dans le cadre européen.

En ce sens, il y a lieu de signaler l'arrêt du 24 octobre 2002 rendu par la Cour de justice CE, selon lequel ni la directive 91/493/CEE du Conseil, du 22 juillet 1991, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche, ni la décision 94/356/CE de la Commission, du 20 mai 1994, portant modalités d'application de la directive 91/493/CEE du Conseil en ce qui concerne les principes présidant aux autocontrôles sanitaires pour les produits de la pêche, ni les articles 28 CE et 30 CE ne s'opposent à l'application de règles nationales établissant une **tolérance zéro** quant à la présence de la listeria monocytogènes dans les produits à base de poisson non conservés par un procédé chimique.

3. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE POLICE SANITAIRE DES ALIMENTS ET LE LIVRE BLANC SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE. L’AFFIRMATION EXPLICITE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION.

Déjà amplement développée durant les premières années de fonctionnement du marché unique, la politique européenne en matière de sécurité alimentaire a connu une profonde réforme au début des années 2000, qui en a visiblement marqué les (nouveaux) contenus.

Dans cette perspective, le Livre blanc et la réglementation de mise en œuvre qui a suivi ont affirmé, comme chacun sait, l'approche « **du producteur au consommateur** », assurant ainsi un niveau élevé de sécurité des aliments et des produits alimentaires commercialisés au sein de l'Union européenne, à chaque étape de la chaîne de production et de distribution, pour tous les produits alimentaires, qu'il s'agisse de produits fabriqués au sein de l'UE ou importés de pays tiers.

En 1999, faisant suite à la crise de l'alimentation humaine et animale, la Commission a adopté un **Livre blanc sur la sécurité alimentaire** (COM(1999)0719), proposant une série de mesures visant à organiser la sécurité alimentaire de manière plus coordonnée et plus intégrée. Ce document continue à ce jour de représenter l'une des clefs d'interprétation fondamentales du système actuel de la législation agroalimentaire européenne, en décrivant ses finalités et ses principaux instruments de mise en œuvre.

C'est ainsi qu'ont été couverts de manière appropriée par la réglementation adoptée au niveau européen tous les domaines de la chaîne alimentaire, depuis la production d'aliments pour animaux jusqu'au transport et à la vente au détail.

Les nouveaux principes généraux de la législation alimentaire, entrés en vigueur en 2002, sont essentiellement posés par le règlement cadre (règlement (CE) n° 178/2002) connu sous le nom de « **législation alimentaire générale (GFL)** ».

Le règlement :

- établi, en ce qui concerne le contenu des normes auxquelles les entreprises doivent se conformer, les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire;
- crée, sur le plan de « l'organisation », l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), en adoptant une solution innovante au vu des difficultés liées aux conditions strictement scientifiques des interventions préventifs et postérieurs visant à assurer une sécurité sanitaire alimentaire maximale ;
- fixe des procédures appropriées relatives à la sécurité alimentaire, largement inspirées de la nécessité d'éliminer dès l'origine, par précaution, tout risque possible pour la santé humaine.

En outre, ce même règlement a institué le **système d'alerte rapide** pour aliments et aliments pour animaux (RASFF), qui constitue l'un des moyens les plus efficaces pour répondre aux risques majeurs de propagation des dommages à la santé humaine.

La nécessité s'est fait sentir d'offrir une protection totale aux intérêts des bénéficiaires finaux des produits agricoles destinés à l'alimentation. Cette finalité principale a fini par conditionner, progressivement, toute la construction de la réglementation, en offrant une solide justification à l'extension de l'application du *principe de précaution* (voir notamment l'article 7 du règlement (CE) n° 178/2002) et à une série de prescriptions et d'obligations plutôt incisives, mises à la charge des entreprises agricoles et industrielles appartenant à la filière alimentaire.

En effet, c'est précisément le règlement n° 2002/178/CE qui régit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire et crée l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), élève le principe de précaution au rang de pivot de la législation communautaire en matière de sécurité alimentaire, en en fournissant une formulation générale à l'article 7.

Cet article prévoit, en son paragraphe 1 : « *Dans des cas particuliers où une évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adoptées dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque.* »

4. LA RÉGLEMENTATION GÉNÉRALE HARMONISÉE : APERÇU DE SES PRINCIPAUX CONTENUS. LES RAISONS DE LA RÉGLEMENTATION SPÉCIALE RAPPORTANT AUX SITUATIONS CRITIQUES (ESB ET FIÈVRE APHTEUSE).

Le cadre global des interventions réglementaires en la matière est particulièrement large et complexe.

À côté d'une réglementation générale, de plus en plus étendue, il existe des réglementations sectorielles, devant faire face aux situations considérées comme les plus critiques et dangereuses, au moyen de mesures particulièrement incisives dans la sphère économique des opérateurs concernés.

Le fait qu'en 1996, le Parlement européen a créé une commission temporaire pour enquêter sur de prétendus manquements dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB témoigne de la nécessité d'une attention particulière dans certains domaines.

De la même manière, le 16 janvier 2002, le Parlement européen a créé *une commission temporaire pour la fièvre aphteuse*, qui a présenté ses résultats l'année suivante.

Brièvement, il n'est pas inutile de rappeler qu'en avril 2004, à l'intérieur de l'objectif européen résumé dans la formule bien connue « **du producteur au consommateur** », basé sur l'analyse minutieuse des risques et sur leur totale traçabilité, un nouveau cadre législatif a ensuite été adopté sur l'hygiène, connu sous le nom de « **paquet hygiène** » (qui abroge la directive 93/43/CEE et intègre la directive 2002/99/CE), contenant :

le règlement (CE) n° 852/2004, qui vise à assurer l'hygiène alimentaire dans toutes les phases de production ;

le règlement (CE) n° 853/2004, qui fixe des règles spécifiques en matière d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ;

le règlement (CE) n° 854/2004, qui fixe un cadre communautaire pour les **contrôles officiels** concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

Il convient également de signaler les interventions réglementaires concernant :

a) la prévention des risques découlant de la **contamination** ;

b) la réglementation des produits phytosanitaires et la stratégie thématique sur l'utilisation tolérable des pesticides ;

c) les limites maximales de résidus ;

d) la contamination causée par des matériaux au contact des aliments

les allégations nutritionnelles et de santé et les aliments diététiques (règlement concernant les allégations de santé (CE) n° 1924/2006 et directive 2009/39/CE) ;

le paquet sur les améliorants alimentaires (FIAP) ;

la réglementation sur les additifs et les arômes alimentaires, les aliments de complément et l'ajout de vitamines et de minéraux.

la réglementation spécifique européenne sur la santé des animaux, la stratégie européenne pour la santé des animaux ;

les organismes génétiquement modifiés (OGM) et leurs mouvements transfrontaliers.

5. LA RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FIÈVRE APHTEUSE.

Bien qu'ayant édicté de nombreuses dispositions générales concernant la police sanitaire et la sécurité alimentaire, l'Union européenne a adapté la législation communautaire en matière de lutte contre la fièvre aphteuse à la lumière de l'expérience vécue à l'occasion de la grave épidémie qui avait frappé le Royaume-Uni en 2001.

La nouvelle directive de 2003 établit des mesures de prévention, de lutte et d'éradication de la maladie.

En des termes précis et analytiques, elle décrit les étapes nécessaires afin de rétablir une situation « indemne de fièvre aphteuse et d'infection sans vaccination ». Le principe de la régionalisation et la vaccination d'urgence sont par ailleurs des parties essentielles de la stratégie sanitaire et vétérinaire choisie.

L'acte réglementaire adopté en ce sens est la directive [2003/85/CE](#) du Conseil, du 29 septembre 2003, qui établit des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive [85/511/CEE](#) et les décisions [89/531/CEE](#) et [91/665/CEE](#) et modifiant la directive [92/46/CEE](#).

La fièvre aphteuse est une maladie virale, non dangereuse en soi pour l'homme (à la différence, par conséquent, de l'ESB), mais hautement contagieuse, qui affecte principalement les animaux ongulés (mammifères herbivores dotés de sabots).

L'épidémie, qui avait frappé plus de 2 000 exploitations britanniques en 2001, a engendré des pertes économiques considérables pour le monde rural. Les mesures de lutte contre la fièvre aphteuse, qui ont conduit à abattre en urgence les troupeaux infectés, les restrictions imposées aux échanges communautaires, ainsi que les effets indirects de l'épidémie sur l'environnement et le tourisme dans les régions touchées, représentent à l'évidence un coût social et

économique particulièrement élevé pour toute la Communauté, justifiant une intervention législative urgente et de grande ampleur.

En ce qui concerne son objet et son champ d'application, la directive établit :

les dispositions communautaires minimales de lutte et d'éradication, à appliquer en cas d'apparition de foyers de fièvre aphteuse, indépendamment du type de virus ;

certaines mesures préventives visant à sensibiliser et à mieux préparer les autorités compétentes et le monde rural à la maladie.

Dans tous les cas, les États membres peuvent adopter des mesures plus contraignantes que celles prévues par la présente directive, pour prévenir et combattre une épidémie de fièvre aphteuse.

6. LA LUTTE CONTRE L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME TRANSMISSIBLE – ESB (BOVINE SPONGIFORM ENCEPHALOPATHY). LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ET SON ÉVOLUTION. LES POINTS CRUCIAUX.

L'Union européenne (UE) établit des règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication des encéphalopathies spongiformes transmissibles. Son objectif est d'empêcher que se reproduisent des crises alimentaires telles que celles des années 1990 et d'assurer un niveau élevé de santé publique et de sécurité alimentaire.

C'est à cet effet qu'a été adopté le **règlement (CE) n° 999/2001** du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles.

L'ESB est généralement définie comme une maladie neurologique chronique dégénérative, appartenant au groupe des encéphalopathies spongiformes transmissibles, causée par un prion (protéine pathogène PrP^{sc}).

La maladie a été signalée pour la première fois au Royaume-Uni en 1986 chez des bovins présentant une symptomatologie nerveuse (apparition d'agressivité, de tremblements, de trébuchements, de boiterie, de diminution de la production laitière et de perte de poids). Cette symptomatologie est la base de la définition commune de la maladie connue sous le nom de « vache folle ». La cause de la contagion est liée à l'absorption d'aliments contenant des tissus d'animaux infectés (farines animales).

Le règlement CE n° 999/2001, et ses modifications successives, suit les indications de la nouvelle politique communautaire visant à assurer un contrôle de toutes les phases de production depuis « l'étable » jusqu'à « la table ».

Il s'agit donc d'un règlement de nature « horizontale », qui définit des mesures de contrôle dans toutes les phases de production, allant de l'élevage jusqu'à l'abattage et la mise sur le marché des produits d'origine animale, en passant par l'utilisation des aliments pour animaux.

Le règlement CE n° 999/2001 identifie 5 points fondamentaux sur lesquels doivent se concentrer les mesures de surveillance :

- 1) mesures de surveillance des bovins ;
- 2) mesures d'éradication dans les élevages touchés par la maladie ;
- 3) mesures de contrôle des aliments pour animaux ;
- 4) obligation d'élimination des matériels à risque spécifiés (MRS) dans les abattoirs ;
- 5) classement des pays en fonction du risque ESB.

7. LES ASPECTS CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉGLEMENTATION SPÉCIALE. LA DÉFINITION SCIENTIFIQUE ET OBJECTIVE DES SITUATIONS DE RISQUE. LE DEVOIR DES AUTORITÉS NATIONALES ET LES COMPÉTENCES DES ORGANISMES EUROPÉENS. LES POUVOIRS DE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL.

Lors de la reconstruction de la réglementation pertinente en la matière, certains points particulièrement caractéristiques des règles introduites par le législateur européen ont été soulignés.

Avant tout, il est apparu nécessaire d'établir des procédures objectives et certaines visant à *ladéfinition scientifique des situations de risque*, direct ou indirect, pour la santé humaine, ou pour l'hygiène des produits alimentaires issus de la production agricole, des élevages, de l'industrie alimentaire. Ce n'est que sur la base de ces conditions qu'il apparaît possible de justifier l'adoption de mesures particulièrement invasives dans la sphère patrimoniale et économique des entreprises impliquées.

Ce mode opératoire est riche en implications systématiques dans le contexte de l'évolution du droit administratif des pays européens, en raison de ses effets sur l'élaboration des concepts de pouvoir discrétionnaire de l'administration, de motivation des décisions prises par les organes compétents, d'exercice du pouvoir d'appréciation technique et du contrôle juridictionnel y afférent.

Le mécanisme retenu se caractérise par le rôle central confié, comme chacun sait, à l'EFSA, autorité européenne indépendante spécialisée en la matière.

En substance, à travers l'organisation en question, la solution a été de concentrer une évaluation technique de grande complexité et objectivement « discutable » entre les mains d'un sujet « tiers » par rapport aux États membres, puisqu'en vue d'une harmonisation totale des règles et des politiques sanitaires européennes, la création d'autorités distinctes dans le cadre de chaque État n'apparaissait pas suffisante.

8. LA CONNAISSANCE DES DONNÉES PERTINENTES DANS LE PROCESSUS DE PRODUCTION DES ALIMENTS DESTINÉS À LA CONSOMMATION HUMAINE. LA PRÉVISION DES MÉCANISMES D'ALERTE ET LA COOPÉRATION ENTRE LES ADMINISTRATIONS DES ÉTATS MEMBRES.

La réglementation européenne entend définir des mécanismes efficaces de connaissance de toutes les circonstances pouvant influencer sur le respect des prescriptions d'hygiène et sanitaires des denrées alimentaires, dans la mesure où ces éléments peuvent effectivement avoir des incidences sur la prévention et la répression des risques sanitaires.

Les mécanismes en ce sens sont multiples et comprennent à leur tour au moins trois dispositifs différents.

Le premier est constitué de la législation en matière d'étiquetage des produits, qui offre au consommateur la possibilité de contrôler les caractéristiques essentielles de l'aliment.

Le deuxième instrument est représenté par le contrôle de la provenance des matières premières utilisées dans la fabrication du produit final, au moyen de l'identification de tous les intervenants impliqués dans le processus économique, agricole et industriel qui aboutit à la consommation finale (*traçabilité*).

Le troisième moyen prévu par le droit harmonisé consiste en la mise en œuvre d'un mécanisme d'alerte, qui opère en présence de risques concrets avérés pour la santé.

9. LA PROTECTION PRÉVENTIVE. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION ET LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ.

À côté de la définition de normes minimales de production, afférentes à de multiples aspects de l'activité économique considérée, définies de manière analytique par les sources européennes, le droit harmonisé tend à appliquer, de manière plutôt stricte, le *principe de précaution*, qui est particulièrement évident dans les mesures applicables en cas de présence

avérée des pathologies vétérinaires considérées comme très dangereuses (ESB, fièvre aphteuse).

C'est précisément dans l'expérience d'application du droit harmonisé de la police sanitaire qu'ont été enregistrés quelques-uns des débats les plus intéressants sur le contenu et l'extension de ce canon essentiel du droit européen, au regard également de sa combinaison avec les autres principes généraux, dont notamment le principe de *proportionnalité*.

Dans son premier arrêt relatif aux mesures d'urgence contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la Cour (Cour Justice, 5 mai 1998, C-180/96, Royaume-Uni / Commission) attribue au principe de précaution, peut-être pour la première fois, une autonomie conceptuelle certaine, en déclarant que : « lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité des ces risques soient pleinement démontrées.

Cette approche est corroborée par l'article 130 R, paragraphe 1, du Traité CE, selon lequel la protection de la santé des personnes relève des objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement. Le paragraphe 2 du même article prévoit que cette politique, visant un niveau de protection élevé, se fonde notamment sur les principes de précaution et d'action préventive et que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté ». Comme l'indique le texte cité, la Cour utilise la référence à la disposition visée à l'article 130 R, renuméroté suite au Traité d'Amsterdam en article 174, paragraphe 2, pour renforcer l'application d'un principe déjà inhérent au système.

La Cour souligne également que la décision attaquée ne viole pas, en l'espèce, les principes de proportionnalité, de non-discrimination ou de sécurité juridique, compte tenu de la portée élevée du risque et l'incertitude scientifique à l'époque de la pathologie de l'ESB.

Il en découle que dès lors que l'on se trouve en présence d'un risque grave, difficile à gérer, en raison de l'absence d'un lien de causalité manifeste, les pouvoirs publics peuvent également recourir à des mesures très incisives, limitatives des droits et des intérêts des particuliers, à condition que soient respectés les principes de proportionnalité et de non-discrimination et seulement après avoir réalisé une analyse minutieuse des coûts et des bénéfices.

10. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION ET LA DÉCISION N° 257 DU 9 SEPTEMBRE 2011. L'IMPORTANCE DES DONNÉES SCIENTIFIQUES ACQUISES PAR LES AUTORITÉS COMPÉTENTES.

L'arrêt du Tribunal de première instance C.e.e. sez. III, n° 257 du 9 septembre 2011, procède à un examen des principales difficultés actuelles liées au principe de précaution, au regard de la question spécifique de la sécurité alimentaire et la réglementation sur l'ESB.

À travers une reconstitution approfondie des thèmes juridiques concernant la protection de la sécurité alimentaire et la dimension concrète du principe de précaution, la décision rejette le recours formé par la République française, en soutenant que « *au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la Commission a pu considérer, sur la base des données scientifiques à sa disposition, que l'augmentation du risque d'exposition de l'homme aux EST affectant de petits ruminants qu'entraîne l'adoption des mesures contestées ne générerait pas des risques pour la santé humaine qui dépassaient le niveau de risque jugé acceptable pour la société* ».

Selon le juge, « *La circonstance que les mesures contestées entraînent une augmentation du risque d'exposition de l'homme aux EST affectant des petits ruminants ne suffit pas pour établir une violation du principe de précaution ou de l'obligation de la Commission de*

maintenir un niveau élevé de protection de la santé humaine consacré par l'article 152, paragraphe 1, CE et l'article 24 bis du règlement n° 999/2001. En effet, une telle violation ne peut être établie que pour autant que l'adoption des mesures contestées et, partant, l'augmentation du risque d'exposition de l'homme aux EST affectant les petits ruminants entraînent des risques pour la santé humaine qui dépassent le niveau jugé acceptable pour la société ».

11. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR ET L'APPLICATION DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ, AU REGARD DES OBLIGATIONS D'INFORMATION PRÉVUES PAR LE DROIT EUROPÉEN.

Par ailleurs, en ce qui concerne notamment le **principe de proportionnalité**, il convient de signaler l'arrêt de la Cour de justice CE, Grande chambre, n° 453, du 6 décembre 2005, selon lequel l'article 1, point 1, sous b), de la directive 2002/2, qui impose aux fabricants d'aliments composés pour animaux de fournir, sur demande du client, la composition exacte d'un aliment, est invalide au regard du **principe de proportionnalité**.

« 82 Ainsi que l'ont souligné les requérants au principal, l'obligation faite de fournir aux clients l'indication exacte des composants d'un aliment porte une atteinte grave aux intérêts économiques des fabricants, dès lors qu'elle contraint ces derniers à divulguer les formules de composition de leurs produits, au risque que ces produits soient utilisés comme modèles, éventuellement par les clients eux-mêmes, et que lesdits fabricants ne puissent tirer les bénéfices des investissements qu'ils ont consentis en matière de recherche et d'innovation.

83 Or, une telle obligation ne saurait être justifiée par l'objectif de protection de la santé poursuivi et va manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Il y a lieu de relever, notamment, que cette obligation est indépendante de tout problème de contamination des aliments et doit être satisfaite sur la seule demande du client. En outre, il ressort des explications fournies et des exemples présentés à la Cour que l'indication, sur l'étiquette, des pourcentages à l'intérieur de fourchettes devrait normalement permettre l'identification d'un aliment suspect d'être contaminé, pour évaluer sa dangerosité en fonction du poids indiqué et décider éventuellement de son retrait provisoire dans l'attente des résultats des analyses en laboratoire ou pour l'établissement de la traçabilité du produit par les autorités publiques concernées ».

L'arrêt de la **Cour de justice CE (Troisième chambre) 1^{er} avril 2004** se fonde également sur une application minutieuse du principe de proportionnalité, faisant notamment référence à la réglementation sur la lutte contre l'ESB et aux décisions prises en ce sens par les organes communautaires.

Selon cette décision, l'article 2, paragraphe 2, premier tiret, de la décision 2000/766/CE du Conseil, du 4 décembre 2000, relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des animaux, et l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 2001/9/CE de la Commission, du 29 décembre 2000, relative aux mesures de contrôle requises pour la mise en œuvre de la décision 2000/766, en combinaison avec les autres règles communautaires dont découlent lesdites dispositions, doivent être interprétées en ce sens qu'ils n'admettent pas la présence, même accidentelle, d'autres substances non autorisées dans la farine de poisson utilisée dans la production d'aliments destinés à des animaux autres que les ruminants et qu'ils n'accordent aux opérateurs économiques aucune limite de tolérance. La destruction des lots de farine contaminés est une mesure de prévention prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2000/766.

Ainsi, l'arrêt fournit une réponse claire et convaincante à la question préjudicielle par laquelle le juge de renvoi avait demandé de dire, en substance, si les dispositions communautaires sur les farines animales doivent être appliquées avec une «tolérance zéro» ou si la farine de

poisson, autorisée à certaines conditions, reste commercialisable même si elle contient des fragments de tissu osseux de mammifères dans des proportions minimales et en raison d'une contamination accidentelle vraisemblable.

L'arrêt confirme que : *« les mesures adoptées par une partie contractante doivent être fondées sur des données scientifiques ; elles doivent être proportionnées, non discriminatoires, transparentes et cohérentes par rapport à des mesures similaires déjà adoptées, (...) Ainsi, même si la nécessité de protéger la santé publique a été reconnue comme un souci majeur, le principe de proportionnalité doit être respecté ».*

12. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EN MATIÈRE D'ESB. LE POUVOIR DES ÉTATS MEMBRES D'ADOPTER DES DISPOSITIONS PLUS STRICTES QUE LES DISPOSITIONS EUROPÉENNES.

Selon la Cour de justice CE, Deuxième chambre, n° 562, du 25 février 2010, l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 999 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles et l'annexe III, chapitre A, partie I, de celui-ci, telle que modifiée par le règlement (CE) n° 1248 de la Commission, du 22 juin 2001, ne s'opposent pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle tous les bovins âgés de plus de 24 mois doivent être soumis à des tests de dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine.

L'arrêt de la Cour de justice du 10 mars 2005 dans les affaires réunies C-96/03 et C97/03 va également dans ce sens.

Cet arrêt donne une importance centrale au rapport de proportionnalité qui doit se placer entre les mesures de l'État membre et les objectifs fixés par le droit de l'Union.

La tâche difficile de vérifier ce rapport incombe aux juges nationaux, qui devront toutefois exercer leur contrôle en prenant en considération les intérêts relevant des principes généraux communautaires (point 52 de l'arrêt). Parmi ceux-ci, la libre circulation des animaux, d'une part, et le principe de proportionnalité et la protection des droits fondamentaux, d'autre part, revêtent une importance particulière. Et donc, en l'espèce, la protection du droit de propriété. Cette situation juridique doit par ailleurs trouver son degré de satisfaction au regard des autres intérêts garantis par les ordres juridiques nationaux, tels que la protection de la santé publique. En résumé, cela signifie que les mesures les plus restrictives contenues dans le droit hollandais, nécessairement cohérentes avec les objectifs poursuivis par le traité par le biais également des actes dérivés, sont tempérées par les principes généraux contenus dans les sources de droit européen.

Par ailleurs, selon l'arrêt de la Cour du 12 juillet 2001, dans l'affaire C-189/01, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière de politique agricole commune, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure, étant précisé que la validité d'un acte communautaire ne pouvant dépendre d'appréciations rétrospectives concernant son degré d'efficacité, lorsque le législateur communautaire est amené à apprécier les effets futurs d'une réglementation à prendre alors que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de la réglementation en cause.

L'interdiction de la vaccination préventive, prévue à l'article 13 de la directive 85/511, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, n'excède pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi par la réglementation communautaire. En effet, lorsqu'il a institué la politique de non-vaccination, le Conseil a procédé à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du système

à mettre en place et cette politique, correspondant aux recommandations de l'Office international des épizooties et à la pratique de nombreux pays dans le monde, n'était pas en tout état de cause manifestement inappropriée au regard de l'objectif de lutte contre la fièvre aphteuse.

En outre, l'interdiction de la vaccination préventive généralisée ne s'oppose pas à ce que, lorsque les circonstances l'exigent, il soit procédé à une vaccination d'urgence sélective et adaptée aux besoins d'une situation particulière.

13. LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES EN RAISON DE LA CARENCE DES MESURES CONTRE L'ESB.

Par un arrêt du Tribunal (Cinquième chambre) du 30 septembre 1998, le juge communautaire de première instance a en revanche rejeté certaines demandes d'indemnisation et d'annulation formulées par certains éleveurs italiens, qui mettaient en jeu la responsabilité des institutions européennes, considérées comme intempestives et défailtantes dans la lutte contre l'ESB : les requérants soutiennent que les institutions communautaires, et la Commission en particulier, ont fait un mauvais usage des « pouvoirs-devoirs » que la législation en vigueur leur attribue pour prévenir la propagation de l'ESB et qu'elles portent ainsi la responsabilité des graves perturbations intervenues sur le marché de la viande bovine.

Selon le Tribunal, il n'est pas établi que la chute de la demande a été provoquée par des actions et omissions prétendument fautives des parties défenderesses. Par ailleurs, il n'est pas démontré que, même si les parties défenderesses avaient adopté les mesures que les requérants leur reprochent de ne pas avoir prises, les éleveurs de bovins n'auraient pas également subi un préjudice à la suite de la chute du marché.

En revanche, concernant les demandes d'annulation du règlement, le Tribunal constate que le Conseil et la Commission, tant dans leurs mémoires que lors de l'audience, ont confirmé que le règlement n° 1357/96 n'est pas de nature à limiter la responsabilité extracontractuelle de la Communauté.

Effectivement, il résulte du texte des premier et deuxième considérants du règlement attaqué que l'objectif poursuivi par celui-ci n'est pas, comme l'ont estimé à tort les requérants, d'introduire une limitation de la responsabilité éventuelle de la Communauté pour le prétendu retard avec lequel elle a fait face à l'urgence sanitaire, mais d'arrêter des mesures d'urgence d'aide au revenu des éleveurs afin de faire face aux difficultés exceptionnelles du marché dues à la crise de l'ESB, en vue de préserver l'avenir de ce secteur.

14. CERTAINS ASPECTS PROBLÉMATIQUES DE LA RÉGLEMENTATION HARMONISÉE. LES CARENCES ANNONCÉES DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DES SANCTIONS. LES DIFFÉRENTES APPLICATIONS NATIONALES.

L'harmonisation des prescriptions dans le cadre européen en matière de lutte contre l'ESB et la fièvre aphteuse ne s'est pas toujours accompagnée d'une application uniforme des règles dans les différents cadres nationaux.

Cela ne dépendait pas de la diversité des orientations interprétatives des juges nationaux, mais plutôt d'une différence importante des pratiques administratives ayant cours dans chaque ordre juridique national, au regard des régimes de sanctions et au mode concret de fonctionnement des contrôles à l'intérieur de chaque ordre juridique.

Par exemple, l'expérience italienne fait ressortir une fragmentation excessive des compétences en la matière, réparties entre structures sanitaires régionales et locales d'une part, et organismes ministériels et police judiciaire nationale d'autre part.

Un « accord de programme » conclu entre l'État et les régions en 2005 a tenté de remédier au défaut de coordination rencontré, mais le doute subsiste quant à la réelle efficacité du système de contrôle.

En ce sens, au niveau européen, l'engagement déjà annoncé par le Commissaire à la santé et aux consommateurs, Tonio Borg, visant à rendre « *les contrôles plus sévères* » et « *les sanctions plus proportionnées* », dans un nouveau cadre Ue harmonisé, revêt une importance particulière.

Dans l'attente des interventions législatives souhaitées au niveau européen, certains ordres juridiques pourraient engager, dès maintenant, des réformes importantes et capitales du régime des sanctions.

En ce sens par exemple, a été annoncé un projet de loi du gouvernement français, élaboré par le ministre de la consommation, qui porterait les sanctions pécuniaires maximales en cas de fraude commerciale jusqu'à 10% du chiffre d'affaires de l'entreprise ayant enfreint les règles, prévoyant également l'exclusion du coupable, à titre permanent, de toute activité commerciale.

En effet, il convient de noter que dans de nombreux ordres juridiques nationaux, les fraudes commerciales, qui entraînent des risques pour la santé des consommateurs, sont souvent très faibles. Dans de nombreux cas, les sanctions sont inférieures à celles prévues pour d'autres délits mineurs contre le patrimoine, qui alertent peu la société.

Par ailleurs, dans le cadre de la législation harmonisée et de sa possible évolution, un point particulièrement délicat concerne le renforcement et l'extension de l'obligation d'indiquer l'origine du produit (qu'il s'agisse du produit destiné à l'alimentation humaine ou des aliments pour animaux d'élevage), même au-delà des limites fixées par les dispositions actuellement en vigueur en matière de traçabilité (en particulier : le système « TRACES », en vigueur depuis environ dix ans).

Certains pays (comme la France, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche et le Portugal) estiment que cette disposition permettrait d'identifier avec une rapidité et une précision accrues les responsables des fraudes.

À titre préventif et par précaution, l'imposition d'obligations précises à la charge des opérateurs économiques pourrait faciliter la tâche des institutions chargées des contrôles, de manière à conjurer à la racine bon nombre des risques annoncés pour la santé et, en tout état de cause, en facilitant l'adoption rapide de sanctions et de mesures de répression.

Toutefois, l'importance du problème que constitue la possible influence exercée sur la bonne dynamique du marché par des indications de provenance faisant référence, indirectement, à des zones régionales ou nationales particulières, identifiables à travers la référence à la situation géographique du fournisseur, ne saurait être négligée.

Le fond de cette problématique laisse même entrevoir des risques d'encourager des mesures nationales de restriction des échanges intracommunautaires, généralement fondées sur des dangers sanitaires avérés ou simplement supposés.

Non seulement cela, mais une indication trop détaillée et précise des ressources de production utilisées par les entreprises agricoles et alimentaires pourrait porter atteinte à la liberté économique de l'intéressé, en influant sur certains aspects du secret industriel et commercial, en violation du canon fondamental de la proportionnalité.

Lors de la définition des nouvelles et plus efficaces politiques européennes, l'accent a plutôt, et très opportunément, été mis sur l'importance centrale du mode opératoire concret des contrôles.

En ce sens, le Parlement européen a demandé une implication plus active de la Commission dans les systèmes de contrôle, afin également d'assurer un nombre minimal d'inspections, au sein de chaque pays membre.

En l'état actuel des choses, ni l'élargissement des tâches incombant à l'EFSA (dont la vocation première est d'effectuer une évaluation générale des risques, dans une perspective éminemment *technique et scientifique*), ni la création d'une nouvelle agence européenne ayant des caractères proprement opérationnels, ne semble réalisable en pratique.

De manière plus réaliste, l'intensification des contrôles doit s'accomplir par une implication des administrations des États membres, imposée de manière claire et précise par la réglementation harmonisée européenne.

Toutefois, cette hypothèse, quand bien même elle serait dans l'abstrait conforme aux principes généraux de l'organisation européenne, dans ses rapports avec les ordres juridiques nationaux, n'est pas non plus facile à mettre en œuvre, parce qu'elle implique inévitablement l'utilisation de ressources substantielles (personnelles et économiques), concernant des structures et des procédures hautement spécialisées.

L'idée a également été envisagée de mettre à la charge des entreprises, au moins partiellement, les coûts inhérents à la réalisation des contrôles, plus systématiques et approfondis. Mais même cette solution présente l'inconvénient d'accentuer le poids économique pesant sur des catégories de producteurs (agriculteurs et éleveurs), déjà notablement éprouvées par les conditions défavorables du marché.

D'autre part, les principaux coûts imposés aux producteurs finiraient pas se répercuter sur le prix final des produits, au détriment des consommateurs.

Enfin, l'opportunité pourrait être étudiée d'affecter les recettes provenant des sanctions pécuniaires (dûment augmentées et adaptées à l'importance de l'opérateur économique condamné) au financement, au moins en partie, des activités de contrôle et des inspections.