



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.04.1997
COM(97) 176 final

**PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA LÉGISLATION
ALIMENTAIRE
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

Livre vert de la Commission

SOMMAIRE

Résumé	v
Partie I Introduction	1
1. Remarques générales.....	1
2. Le contexte économique.....	4
3. Développement des activités communautaires dans le secteur des denrées alimentaires.....	5
3.1 La politique agricole commune et la législation des denrées alimentaires.....	5
3.2 La politique commune de la pêche.....	6
3.3 Le développement du marché intérieur des produits alimentaires transformés.....	7
4. La composante de politique industrielle.....	9
5. Consommateurs, innocuité des denrées alimentaires et protection de la santé.....	10
Partie II Simplification et rationalisation de la législation alimentaire communautaire	12
1. Remarques préliminaires.....	12
2. Considérations générales.....	12
3. Approche réglementaire générale.....	13
4. Rôle de l'autoréglementation dans le secteur des denrées alimentaires.....	15
5. Les approches horizontales ou verticales de la législation alimentaire.....	16
6. Subsidiarité et simplification législative.....	17
7. Initiatives législatives nationales.....	19
8. Nécessité d'un renforcement de la législation communautaire pour l'achèvement du marché intérieur.....	21
Partie III Examen de la législation communautaire existante	22
1. Remarques générales.....	22
2. Transparence de la législation communautaire.....	22
3. Recours aux règlements plutôt qu'aux directives.....	23
4. Adaptation de la législation au progrès scientifique et technique.....	24
5. Rationalisation des définitions utilisées dans la législation communautaire des denrées alimentaire.....	25
5.1 Définition des denrées alimentaires.....	25
5.2 Définition de la mise sur le marché.....	26
6. Hygiène des denrées alimentaires.....	27

7.	Qualité des denrées alimentaires.....	30
8.	Étiquetage des denrées alimentaires	30
Partie IV Maintien d'un niveau de protection élevé		34
1.	Considérations générales.....	34
2.	Rôle de l'avis scientifique dans l'élaboration de la législation relative à la sécurité des denrées alimentaires	35
3.	Coopération scientifique en matière d'alimentation.....	38
4.	Gestion des risques graves et immédiats pour la santé publique.....	39
5.	Situations d'urgence radiologique.....	41
6.	Zoonoses.....	41
7.	Introduction d'une obligation générale d'innocuité et de salubrité des denrées alimentaires.....	44
7.1	La situation actuelle au niveau communautaire.....	44
7.2	Portée de l'obligation générale d'innocuité et de salubrité	43
8.	Application du principe de la responsabilité du fait des produits défectueux dans le secteur des denrées alimentaires.....	47
9.	Répondre aux nouvelles aspirations des consommateurs.....	48
Partie V Garantir la mise en oeuvre effective des règles relatives au marché intérieur		50
1.	Considérations générales.....	50
2.	Transposition et application du droit communautaire	50
3.	Contrôle et mise en application	51
3.1	Contrôles vétérinaires	52
3.2	Autres contrôles officiels des denrées alimentaires.....	53
4.	Sanctions.....	55
5.	Gestion du marché intérieur dans les domaines non harmonisés.....	55
Partie VI La dimension externe		57
1.	Considérations générales.....	57
2.	La dimension multilatérale	58
2.1	Les accords de l'OMC.....	58
2.2	Évolution du Codex Alimentarius	60
2.3	Les conséquences de cette évolution pour la Communauté.....	61
3.	La dimension bilatérale	62

Contexte général

1. La législation alimentaire est un domaine d'intérêt public. Un haut niveau de sécurité et de contrôle public est nécessaire pour garantir une alimentation sûre et saine, ainsi qu'une protection efficace des autres intérêts des consommateurs.
2. Chaque ménage consacrant en moyenne 20 % de son revenu disponible à l'achat d'aliments et de boissons, le secteur revêt une importance cruciale pour l'économie européenne. Les industries de transformation alimentaire emploient à elles seules quelque 2,3 millions de personnes et en 1996, la consommation dans la Communauté atteindra environ 500 000 millions d'écus.
3. Le volume de la législation communautaire relative aux denrées alimentaires s'est substantiellement étoffé, en raison notamment du programme relatif à l'achèvement du marché intérieur et de la mise en oeuvre progressive de la politique agricole commune. Aujourd'hui, la grande majorité des législations alimentaires nationales sont harmonisées au niveau communautaire. Même dans les domaines qui n'ont pas été harmonisés, l'application des règles générales du traité, et en particulier des articles 30 à 36 de ce dernier, permet la libre circulation des denrées alimentaires.
4. La nouvelle approche de la Commission sur l'avis scientifique et le contrôle tel qu'explicité dans la Communication sur la santé du Consommateur et la sécurité alimentaire qui a suivi la décision concernant la séparation des responsabilités en matière de gestion des comités scientifiques et des activités de contrôles des responsabilités des services à compétence législative n'est pas prise en considération dans ce Livre Vert dans la mesure où il s'intéresse principalement aux règles substantielles de la législation communautaire applicable au secteur des denrées alimentaires. Comme cela est décrit dans la Communication mentionnée ci-dessus, la Commission a pris des mesures pour améliorer les performances de ses services de contrôle et rechercher leur perfection en s'assurant de leur indépendance, leur transparence et leur efficacité.

Les objectifs du Livre vert

1. Examiner dans quelle mesure la législation répond aux besoins et aux attentes des consommateurs, des producteurs, des fabricants et des commerçants;
2. Étudier comment les dispositions visant à renforcer l'indépendance et l'objectivité, l'équivalence et l'efficacité des systèmes de contrôle officiel et d'inspection permettent d'atteindre les objectifs de base qui sont d'assurer une alimentation sûre et saine et la protection des autres intérêts des consommateurs;
3. engager un débat public sur notre législation alimentaire et partant,
4. permettre à la Commission de proposer des mesures appropriées pour développer, si nécessaire, la législation alimentaire communautaire.

En tant que préalable à ce débat, le Livre vert recense six objectifs de base pour la législation alimentaire communautaire :

1. garantir un haut niveau de protection de la santé publique, de la sécurité et des consommateurs;
2. garantir la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur;
3. faire en sorte que la législation soit principalement fondée sur des preuves scientifiques et sur une évaluation des risques;
4. assurer la compétitivité de l'industrie européenne et développer ses perspectives d'exportation;
5. faire assumer à l'industrie, aux producteurs et aux fournisseurs la plus grande part de responsabilité eu égard à la sécurité des denrées alimentaires, au moyen de systèmes du type Analyse des risques et maîtrise des points critiques (HACCP) qui doivent être renforcés par un contrôle officiel et des dispositions d'exécution efficaces;
6. veiller à la cohérence, à la rationalité et à la convivialité de la législation.

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de s'assurer que notre approche réglementaire couvre l'ensemble de la chaîne alimentaire, "de l'étable à la table", ce qui soulève deux sujets de réflexion:

1. Jusqu'à quel point, la production agricole primaire et le secteur des denrées alimentaires transformées devraient relever du même ensemble de règles générales
2. L'application à la production agricole primaire du principe de la responsabilité des producteurs en cas de produits défectueux (directive 85/374/CEE)

Simplification et rationalisation de la législation alimentaire communautaire

1. Bien qu'une simplification et une rationalisation soient souhaitables, elles ne sauraient se traduire par une réduction du niveau de protection de la santé publique ou des consommateurs. Depuis 1985, la Commission a d'une façon générale limité ses propositions relatives au marché intérieur aux mesures qui sont nécessaires pour assurer la protection de la santé publique et des consommateurs.
2. Il importe que la législation existante établisse la juste mesure entre des dispositions générales et une législation normative plus détaillée, entre la mise en place de dispositions exécutoires et le recours à des instruments non contraignants et entre les approches horizontales et les règles spécifiques applicables à des catégories particulières de denrées alimentaires.
3. L'application des principes de subsidiarité et de simplification législative dans ce domaine a donné des résultats variables. Il s'est en particulier avéré difficile de faire en sorte que l'application pratique du principe de subsidiarité ne se traduise pas par le démantèlement progressif du marché intérieur, du fait des nouvelles initiatives législatives nationales. En outre, il pourrait être nécessaire d'élargir le champ d'application de la législation communautaire, de manière à couvrir certains domaines dans lesquels le marché intérieur ne semble pas fonctionner efficacement.

Examen de la législation existante

1. Une large consultation des partenaires sociaux lors de l'élaboration de la législation est un bon moyen de s'assurer que cette législation atteint ses objectifs. Les partenaires sociaux pourraient être encouragés à participer plus activement à l'évaluation des coûts et des avantages des nouvelles législations proposées.
2. Un recours accru aux règlements plutôt qu'aux directives renforcerait la transparence de la législation et éviterait les problèmes de transposition tardive ou incorrecte. La directive resterait néanmoins l'instrument de choix pour la législation-cadre.
3. L'adaptation de la législation au progrès scientifique et technique soulève de sérieuses difficultés qu'un recours accru à des procédures simplifiées permettrait d'atténuer.
4. Il conviendrait de rationaliser les définitions contenues dans les divers instruments juridiques et de les compléter par de nouvelles définitions des denrées alimentaires et de la mise sur le marché.
5. En matière d'hygiène, 11 directives verticales relatives à l'hygiène vétérinaire coexistent avec une directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires. La Commission a déjà entrepris une simplification des directives verticales, mais les relations de ces dernières avec la directive générale doivent également être prises en considération. Il faut en priorité s'assurer de l'existence d'un ensemble cohérent de règles communautaires d'hygiène. La meilleure façon d'y parvenir serait d'appliquer de façon généralisée les principes du type HACCP et de limiter les réglementations normatives aux cas pour lesquels elles sont jugées indispensables. Le souci de cohérence doit également être contrebalancé par la nécessité de maintenir une souplesse suffisante dans la conception et la mise en oeuvre des réglementations relatives à l'hygiène alimentaire, afin de garantir un niveau de protection élevé sans imposer de charges inutiles aux entreprises.
6. En ce qui concerne la qualité, les différences d'approche dues aux objectifs distincts du marché intérieur et de la législation agricole ne semblent pas poser de problèmes d'incohérence ou d'incompatibilité.
7. Dans le domaine de l'étiquetage, des règles contraignantes devraient permettre aux consommateurs d'accéder aisément aux informations essentielles concernant les denrées alimentaires. Il est nécessaire de trouver un juste équilibre qui garantisse aux consommateurs l'obtention de toutes les informations utiles tout en évitant les prescriptions inutilement détaillées. Les fabricants devraient avoir la possibilité de fournir des informations supplémentaires pour autant que celles-ci ne soient pas de nature à induire en erreur, quoiqu'une législation puisse dans certains cas s'avérer nécessaire pour régir la fourniture de ces informations supplémentaires. Dans ce contexte, le Livre vert sollicite spécifiquement des observations sur l'approche suivie dans la législation communautaire par rapport aux allégations et à l'étiquetage nutritionnel.

Maintien d'un niveau de protection élevé

1. Le traité stipule que la Communauté contribue au maintien d'un niveau élevé de protection de la santé publique, de l'environnement et des consommateurs. Les mesures prises à cet effet doivent être basées sur une évaluation des risques tenant compte de tous les facteurs de risque pertinents, ainsi que des aspects technologiques, des meilleures preuves scientifiques disponibles et de l'existence de méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai. Lorsqu'une évaluation exhaustive des risques n'est pas réalisable, les mesures doivent être fondées sur le principe de précaution.
2. L'existence de source d'avis indépendants et faisant autorité est d'une importance capitale. L'indépendance et l'objectivité de l'avis scientifique et des comités scientifiques doivent être garanties à tous les niveaux. La Commission a fait un pas pour permettre une coordination centrale du nombre, du champ d'action, de la composition et des activités des comités scientifiques, afin de garantir un haut niveau de compétence et une parfaite cohérence des avis scientifiques et de leur assurer les ressources nécessaires. Tous les moyens doivent être mis en oeuvre pour que les conclusions scientifiques soient présentées d'une manière claire et convaincante.
3. L'avis scientifique est essentiel, mais n'est pas le seul élément déterminant. A plusieurs reprises, il a été reconnu dans la législation communautaire que d'autres facteurs, en particulier les besoins et les préoccupations des consommateurs, devaient aussi être pris en considération lors du processus de prise de décision.
4. La Communauté doit disposer de moyens adéquats pour se prémunir contre les risques graves et immédiats en matière de santé publique. La Commission dispose d'une série de pouvoirs de sauvegarde, mais il importe de vérifier qu'il n'y a pas de lacunes dans le système. Il serait peut-être aussi nécessaire d'améliorer les modalités d'information du public en cas de risque grave.
5. La Communauté a diverses stratégies à sa disposition pour gérer et contrôler les zoonoses (éradication, réduction, retrait, traitement). La Commission sollicite des observations sur les possibilités d'amélioration des dispositions de gestion des risques des zoonoses.
6. La législation doit clairement définir les responsabilités des producteurs, des transformateurs, des distributeurs et des détaillants concernant la fourniture d'aliments sûrs et sains, propres à la consommation humaine, de qualité donnée et dûment identifiés, ainsi que les responsabilités des autorités de contrôle compétentes. Il pourrait être souhaitable d'introduire des obligations générales imposant à tous les opérateurs économiques de prendre toutes les précautions nécessaires pour que seules des denrées alimentaires sûres et saines puissent être mises sur le marché. De telles obligations seraient indépendantes des droits de recours des consommateurs au titre de la directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux.
7. L'extension de la directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux à la production agricole primaire devrait permettre d'améliorer le niveau global de

protection des consommateurs, mais ne saurait dispenser de règles appropriées sur la sécurité des produits et de systèmes efficaces de contrôle officiel.

8. Les événements récents ont mis en lumière l'intérêt que les consommateurs portent aux méthodes de production des denrées alimentaires. La législation alimentaire communautaire¹ ne requiert pas l'étiquetage des méthodes de production qui n'influent pas sur les caractéristiques alimentaires des produits finis. Toutefois, dans certains cas, un étiquetage obligatoire peut être jugé nécessaire, comme cela a été le cas récemment avec l'adoption de règles d'étiquetage pour la viande bovine. De plus, il pourrait être utile d'envisager un cadre approprié d'étiquetage volontaire qui permettrait de satisfaire cet intérêt.

Garantir la mise en oeuvre effective des règles du marché intérieur

1. La mise en oeuvre correcte et en temps utile de la législation communautaire est essentielle pour le bon fonctionnement du marché intérieur. Il convient de faire davantage appel aux comités permanents pour examiner les questions d'interprétation de la législation communautaire et étudier les problèmes imprévus pouvant surgir lors de sa mise en oeuvre. Il conviendrait d'envisager la création d'une plate-forme de discussion au sein de laquelle les représentants de la Commission, des États membres et des parties intéressées pourraient débattre des questions relatives à la mise en oeuvre de la législation.
2. Le rôle primordial de la Communauté en matière de contrôle n'est pas de se substituer aux États membres, mais de vérifier que les contrôles nécessaires sont réalisés d'une manière efficace et équivalente dans l'ensemble du marché intérieur. La législation doit prévoir des mesures appropriées d'exécution et de contrôle. Tout en visant l'obtention d'un niveau élevé de protection, les mesures d'exécution et de contrôle doivent tenir compte du principe de proportionnalité et doivent également cibler les contrôles sur les activités qui présentent les plus grands risques.

Il convient de renforcer la coopération administrative et scientifique entre les États membres et avec la Commission, afin de garantir l'équivalence des mesures d'exécution dans toute la Communauté, de disposer de mécanismes efficaces pour empêcher la commercialisation de denrées alimentaires dangereuses et de pouvoir déterminer les causes et les facteurs contribuant à l'apparition de maladies d'origine alimentaire. Le cinquième programme-cadre de recherche a également à cet égard un rôle à jouer. Afin de renforcer la confiance des consommateurs, des efforts ont été entrepris dans la Communication sur la santé du consommateur et la sécurité alimentaire pour améliorer la transparence du système de contrôle au niveau communautaire, et le besoin pour une plus grande transparence au niveau national doit aussi être pris en considération.

¹ Directive 79/112/CEE concernant l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires
Règlement CE n° 374/97 concernant les nouveaux aliments et nouveaux ingrédients alimentaires

3. Les sanctions prévues en cas d'infraction à la législation communautaire relative au marché intérieur doivent être équivalentes à celles qui sont fixées par les législations nationales, c'est-à-dire effectives, proportionnées et dissuasives.
4. Des mécanismes sont prévus pour examiner les nouveaux projets de législation nationale, dans le cadre de la directive 83/189/CEE principalement lorsque ces projets concernent des règles techniques; la Commission veille également à l'application des règles communautaires relatives aux denrées alimentaires en procédant à l'instruction des plaintes. La nouvelle procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises devrait également permettre d'importants progrès dans ce domaine. Dans les domaines non harmonisés, le principal instrument de gestion du marché intérieur reste le principe de reconnaissance mutuelle, en vertu duquel un État membre doit autoriser la libre circulation, sur son territoire, des marchandises produites ou commercialisées conformément aux règles, essais ou normes en vigueur dans un autre État membre et qui assurent un niveau de protection équivalent à ses propres règles, essais ou normes.

La dimension externe

1. La Communauté est à la fois un grand importateur et un grand exportateur de denrées alimentaires. En tant qu'importateur, elle est tenue de s'assurer que les denrées importées satisfont aux mêmes normes rigoureuses que celles qui ont été établies pour la production communautaire. En tant qu'exportateur, la Communauté doit être en mesure de garantir aux gouvernements et aux consommateurs des pays tiers que les denrées alimentaires produites dans la Communauté peuvent être commercialisées sans risques dans leurs pays respectifs.
2. La législation doit être compatible avec les obligations internationales de la Communauté, en particulier avec celles qui résultent des accords de l'OMC. De même, la Communauté doit coopérer étroitement avec les États membres, les producteurs et l'industrie, afin de s'assurer que nos principaux partenaires commerciaux respectent également leurs obligations. La Communauté doit être en mesure de participer pleinement aux activités de normalisation concernant le secteur des denrées alimentaires. Si possible, la Communauté doit négocier des accords d'équivalence ou des arrangements de reconnaissance mutuelle avec ses principaux partenaires commerciaux pour assurer dans tous les cas un haut niveau de protection du consommateur..

PARTIE I

INTRODUCTION

1. Remarques générales

Après plus de 30 ans d'activité législative, la grande majorité des dispositions législatives nationales relatives aux denrées alimentaires ont été harmonisées au niveau européen. Des études récentes, notamment l'étude sur l'impact et l'efficacité du programme sur le marché intérieur sur le secteur des denrées alimentaires transformées, ont montré que le programme législatif de la Communauté dans le domaine des denrées alimentaires avait eu dans l'ensemble un impact positif, bien que quelques critiques aient été exprimées concernant le niveau de détail excessif de la législation, sa fragmentation, les difficultés d'adaptation à l'innovation et les problèmes de fonctionnement quotidien du marché intérieur. Des événements récents, en particulier l'ESB, ont amené certaines personnes à mettre en doute la capacité de la législation à atteindre véritablement l'objectif de maintien d'un niveau élevé de protection de la santé publique et des consommateurs.

Contrairement à la législation de la plupart des États membres, la législation alimentaire communautaire s'est développée par étapes, au fil du temps, et il n'existe pas de texte global établissant les principes fondamentaux de la législation communautaire dans ce domaine et définissant clairement les obligations des parties concernées. Depuis quelques années, les appels en faveur d'un tel cadre législatif se sont multipliés, émanant notamment du Parlement européen. En 1992, la Commission a invité trois éminents experts en matière de législation alimentaire à examiner la nécessité d'une telle directive générale et à en étudier le champ d'application possible. En mai 1993, à la demande de la Commission, l'Institut universitaire européen de Florence a organisé une conférence sur ce sujet, qui a réuni les trois experts susmentionnés et des représentants des États membres et de la Commission dans les domaines agricoles, industriels et commerciaux, ainsi que des groupes de consommateurs.

Le présent Livre vert a pour objet :

- d'examiner dans quelle mesure la législation répond aux besoins et aux attentes des consommateurs, des producteurs, des fabricants et des commerçants;
- d'étudier dans quelle mesure les diverses dispositions visant à renforcer l'indépendance et l'objectivité, ainsi que l'équivalence et l'efficacité des systèmes officiels de contrôle et d'inspection des denrées alimentaires atteignent leurs objectifs;
- d'engager un débat public sur notre législation alimentaire, afin de fournir des orientations à la Commission pour ses futures initiatives législatives concernant les denrées alimentaires et partant,

- d'amener la Commission à proposer des mesures permettant, chaque fois que possible, d'améliorer la protection de la santé publique dans ses mesures relatives au marché intérieur et à la politique agricole commune, d'améliorer la cohérence de la législation alimentaire communautaire, d'unifier et de simplifier cette dernière, d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et de tenir compte de l'intensification de la dimension externe, notamment des politiques suivies par nos partenaires commerciaux les plus développés, ainsi que des exigences résultant des accords de l'OMC.

La nouvelle approche de la Commission sur l'avis scientifique et le contrôle telle qu'explicitée dans la Communication sur la santé du consommateur et la sécurité alimentaire qui a suivi la décision relative à la séparation des responsabilités pour la gestion des comités scientifiques et pour les activités de contrôle des responsabilités des services législatifs n'est pas prise en considération dans ce Livre vert qui s'intéresse aux règles communautaires substantielles applicables aux denrées alimentaires. La Commission, comme cela est décrit dans la Communication mentionnée ci-dessus, a déjà pris des mesures pour améliorer les performances de ses services de contrôle et rechercher leur perfection en s'assurant de leur indépendance, leur transparence et leur efficacité.

Avant d'examiner les possibilités d'action qui font l'objet du débat, il convient de réaffirmer les objectifs et les acquis fondamentaux de la législation alimentaire communautaire, qui ne sauraient être remis en question, à savoir :

- nécessité de garantir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité publiques, et de protection des consommateurs;
- nécessité de garantir la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur;
- nécessité d'une législation fondée principalement sur des preuves scientifiques et sur une évaluation des risques, dans le respect de nos obligations internationales;
- nécessité d'assurer la compétitivité de l'industrie européenne en permettant une adaptation de la législation au progrès technique et en développant les perspectives d'exportation de la Communauté.
- nécessité de faire assumer à l'industrie, aux producteurs et aux fournisseurs, y compris pour les produits importés de pays tiers, la plus grande part de responsabilité en matière de sécurité des denrées alimentaires, grâce à des modalités d'autocontrôle (systèmes d'analyse des risques et maîtrise des points critiques ou HACCP) renforcées par des contrôles officiels et des dispositions d'exécution appropriées;
- nécessité d'une législation cohérente, rationnelle, plus simple, aisément compréhensible et élaborée en totale concertation avec toutes les parties concernées.

Il convient également de souligner que la chaîne alimentaire devient de plus en plus complexe du fait du nombre croissant d'intervenants, depuis les producteurs primaires jusqu'aux distributeurs et aux détaillants en passant par l'industrie alimentaire, et qu'il est donc essentiel de s'assurer que notre approche réglementaire couvre tous les risques pouvant menacer la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires, à toutes les étapes de la chaîne alimentaire, notamment les facteurs intervenant en amont et qui résultent d'intrants potentiellement dangereux ou des contaminants provenant de l'environnement, les facteurs qui se manifestent lors la production, au niveau de l'exploitation, et enfin les facteurs pouvant survenir en aval, au stade de la fabrication, de la transformation, de la distribution ou de l'entreposage.

De ce fait, le présent Livre vert a également pour objet d'examiner si et dans quelle mesure les denrées alimentaires transformées et la production agricole primaire, en dépit de leurs différences, peuvent entrer dans le champ d'application des règles générales relatives aux denrées alimentaires. De la même façon, la directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux laisse aux États membres la liberté d'appliquer ou non ces principes de responsabilité à la production primaire. En conséquence, le Livre vert envisage également l'extension des règles communautaires concernant la responsabilité du fait des produits à tous les opérateurs intervenant dans la chaîne alimentaire, y compris les producteurs primaires.

La Commission souhaite que la consultation engagée dans le cadre du présent Livre vert soit aussi large que possible. Elle invite donc les parties concernées à lui faire part de toute autre observation et suggestion pertinentes. A l'issue du processus de consultation, la Commission décidera des changements pouvant s'avérer nécessaires; il pourrait s'agir :

- d'une proposition de directive générale sur les denrées alimentaires;
- de l'unification et **simplification** de certaines dispositions ou d'une reformulation de la législation existante;
- de suggestions ou de propositions de nature non législative, notamment de modifications des procédures ou des méthodes de travail.

Les observations relatives au présent Livre vert doivent parvenir avant le 31 juillet 1997, à l'adresse suivante :

Commission européenne
Direction générale de l'Industrie (Livre vert sur la législation alimentaire)
200, rue de la Loi (RP 11 3/1)
B-1049 Bruxelles

2. Le contexte économique

Au sein de la Communauté, chaque ménage dépense en moyenne environ 20 % de son revenu disponible en aliments et boissons. On estime qu'en 1996, la consommation d'aliments, de boissons et de tabac dans la Communauté s'élèvera à 500 000 millions d'écus, et la production à 510 000 millions d'écus. La Communauté est à la fois un grand importateur et un grand exportateur de denrées alimentaires. En 1994, les exportations à partir de la Communauté ont atteint 34 250 millions d'écus, tandis que les importations dans la Communauté ont été évaluées à 24 480 millions d'écus; il en résulte une balance commerciale positive de 9 770 millions d'écus, marquant une augmentation de plus de 50 % par rapport à 1992. Cependant, dans certains secteurs alimentaires, la balance commerciale est négative. Par exemple, il existe un déficit de produits de la pêche dans la Communauté, qui s'est élevé à 6 172 millions d'écus en 1994. Plus de 2,3 millions de personnes sont employées par les industries agro-alimentaires, dont près de 50 % par des entreprises de moins de 100 employés. 10 autres millions de personnes travaillent dans le secteur de la production agricole primaire. Le secteur agro-alimentaire revêt donc clairement une importance capitale pour l'économie européenne dans son ensemble.

Entre 1984 et 1992, tant la production que la consommation d'aliments et de boissons dans la Communauté ont augmenté à un taux réel constant de 2-2,5 % par an. En 1992-93 toutefois, ce taux de croissance s'est ralenti pour devenir inférieur à 1 %. Une grande partie de cette croissance résulte d'une augmentation de la valeur ajoutée car les consommateurs, dans le nord de l'Europe en particulier, ont tendance à préférer les plats cuisinés aux produits alimentaires frais. Les grands producteurs ont réagi à cette évolution à long terme en investissant massivement pour augmenter leur capacité de production, moderniser leurs installations et recourir aux nouvelles technologies. Les petits producteurs, en revanche, se trouvent soumis à une pression de plus en plus forte qui résulte non seulement de la modification de la structure de la demande de denrées alimentaires, mais aussi des grands bouleversements que connaît actuellement le système de la distribution au détail, notamment du fait d'une concentration accrue dans le secteur de la distribution alimentaire et du rôle croissant, sur le marché, des produits de "marque propre" des supermarchés. En conséquence, un grand nombre de petits producteurs se trouvent confrontés au choix suivant : chercher un créneau sur un marché de qualité ou devenir fournisseurs de produits de "marque propre" pour les supermarchés.

Dans l'ensemble de la Communauté, le marché des denrées alimentaires connaît encore d'importantes variations régionales, notamment entre les régions du nord de l'Europe et les régions méditerranéennes. Dans le sud de l'Europe, la consommation de produits frais reste relativement élevée et le pourcentage de valeur ajoutée par l'industrie de transformation alimentaire est donc beaucoup plus faible. Néanmoins, dans toutes les régions, le type et la gamme des produits disponibles se sont considérablement diversifiés, et cette tendance va probablement se confirmer puisque les fabricants cherchent à appliquer les règles du marché intérieur pour trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits.

Dans ces circonstances, il apparaît clairement que la Communauté a un rôle essentiel à jouer en promouvant un cadre réglementaire stable et transparent qui servirait de base à l'évolution ultérieure de ce secteur essentiel. La transparence et le bon fonctionnement du marché intérieur en particulier sont d'une importance capitale pour la survie d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises qui, de plus en plus, doivent rivaliser avec les géants de l'industrie agro-alimentaire multinationale.

3. Raisons du développement des activités communautaires dans le secteur des denrées alimentaires

Les principaux éléments qui ont influencé le développement de la législation alimentaire communautaire sont la politique agricole commune et le programme relatif à l'achèvement du marché intérieur. Il existe aussi une politique distincte pour la pêche et l'aquaculture, dénommée politique commune de la pêche.

A l'avenir, le développement des activités communautaires dans ce secteur sera également fortement influencé par les nouvelles dispositions ajoutées au Traité de Maastricht concernant la protection de la santé humaine (article 129), la protection du consommateur (article 129a) et l'environnement (article 130r).

3.1 La politique agricole commune et la législation des denrées alimentaires

La politique agricole commune a eu un impact significatif sur le développement de la législation alimentaire dans la Communauté. Les mesures prises pour atteindre les objectifs de la PAC ont aussi inévitablement donné lieu à une législation qui a une influence sur la vente des denrées alimentaires d'origine agricole. Trois remarques en particulier peuvent être formulées :

1. La PAC a été principalement caractérisée par la mise en place d'organisations communes du marché des principaux produits de base agricoles, ainsi que par les mesures d'intervention et de soutien des prix financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Pour que ces mesures soient efficaces et pour éviter la fraude, il a fallu dans certains cas établir des spécifications de qualité pour définir les produits pouvant bénéficier d'un soutien. Par ailleurs, en tant que mesure de soutien du marché et parfois en l'absence de mécanismes de soutien des prix, il a été jugé nécessaire de définir des spécifications de qualité pour les produits. La nature et la portée de ces règles varient en fonction de l'organisation commune de marché concernée. Dans certains cas, ces règles peuvent n'avoir qu'un faible impact sur la commercialisation des produits alimentaires finis; dans d'autres comme, par exemple, l'organisation commune du marché viti-vinicole, ces règles constituent en soi un code de commercialisation exhaustif.

2. Pour assurer la libre circulation des matières premières agricoles au sein de la Communauté, il s'est avéré nécessaire d'établir des règles détaillées pour rapprocher les dispositions législatives relatives à la santé humaine et animale ou au domaine phytosanitaire. A titre d'exemple, les règles d'hygiène vétérinaire ont une profonde influence sur l'utilisation et la commercialisation des denrées alimentaires d'origine animale. Il est également nécessaire de s'assurer que les techniques utilisées dans la production agricole ne présentaient pas elles-mêmes un risque pour la santé publique. C'est ainsi notamment que des dispositions détaillées ont été arrêtées, établissant des valeurs limites pour les résidus de pesticides ou de médicaments vétérinaires contenus dans les denrées alimentaires.
3. Dans sa communication de 1989 sur l'avenir de la société rurale, la Commission a fait part de son intention de promouvoir une politique de qualité des produits au niveau de la Communauté. En conséquence, une législation communautaire spécifique a été adoptée, qui régit l'utilisation de marques ou labels de qualité pour identifier des produits soumis à des exigences particulières de qualité de la production (règlement 2082/92), originaires de régions connues pour leurs méthodes de production traditionnelles (règlement 2081/92) ou dont on peut démontrer qu'ils ont été obtenus par des méthodes spéciales, comme les aliments issus de l'agriculture biologique.

Plus récemment encore, des développements importants ont eu lieu pour le consommateur. Le Conseil a adopté des règles contraignantes sur la traçabilité des produits d'origine bovine et la nécessité pour l'adoption de mesures ultérieures pour améliorer la traçabilité de produits provenant d'autres animaux est examinée.

3.2 La politique commune de la pêche

Bien que l'on englobe généralement les produits de la pêche dans l'expression production agricole primaire, la pêche et l'aquaculture relèvent d'une politique distincte, dénommée politique commune de la pêche (PCP). Celle-ci prévoit, au sein de la législation communautaire des denrées alimentaires, des dispositions spécifiques pour les produits de la pêche. L'organisation commune du marché fait intervenir une série de principes et de règles concernant des normes communes de commercialisation, des organisations de producteurs, des mécanismes de soutien des prix sur le marché intérieur et un régime applicable aux échanges avec les pays tiers. Des mécanismes d'assistance structurelle aux produits de la pêche et de l'aquaculture sont mis en place au titre de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) qui accorde notamment des fonds pour l'amélioration et le contrôle de la qualité et de l'hygiène. Des règles détaillées concernant la conservation des stocks limités de poissons font partie intégrante de la PCP. La législation vétérinaire applicable aux poissons et aux coquillages est en cours de révision dans le cadre du projet de simplification de la législation vétérinaire relative aux produits d'origine animale.

3.3 Le développement du marché intérieur des produits alimentaires transformés

Le secteur des denrées alimentaires constitue une partie essentielle du marché intérieur, tant du point de vue des consommateurs que de celui des opérateurs économiques. Toutes les mesures prises aux niveaux communautaire et national doivent donc tenir pleinement compte des principes généraux du marché intérieur et en particulier du principe de libre circulation des marchandises.

La Communauté dispose de toute une série d'instruments pour réaliser le marché intérieur :

- application des principes généraux qui régissent la libre circulation des marchandises, notamment du principe de reconnaissance mutuelle, dérivé de la jurisprudence de la Cour de justice (en vertu duquel un État membre doit autoriser la libre circulation, sur son territoire, des marchandises produites ou commercialisées conformément aux règles, essais ou normes en vigueur dans un autre État membre et qui offrent un niveau de protection équivalent à ses propres règles, essais ou normes);
- harmonisation détaillée des dispositions législatives nationales dans les cas où l'application du principe de reconnaissance mutuelle ne constitue pas une base suffisante pour réaliser le marché intérieur;
- recours à la législation cadre qui définit certains principes généraux, mais laisse aux États membres la liberté d'adopter des règles plus rigoureuses ou plus spécifiques pour autant que celles-ci n'entraient pas indûment le fonctionnement du marché intérieur;
- recours à des instruments non contraignants, tels que la normalisation ou les codes de bonne pratique.

L'harmonisation détaillée des dispositions législatives nationales relatives aux denrées alimentaires a débuté dès les premières années d'existence de la Communauté. Entre 1962 et 1985, deux approches ont été suivies :

- harmonisation horizontale, concernant toutes les denrées alimentaires, soit pour protéger la santé publique (par exemple, additifs), soit pour protéger d'autres intérêts des consommateurs, notamment information des consommateurs ou prévention des pratiques commerciales trompeuses (par exemple, en matière d'étiquetage);
- harmonisation verticale établissant des spécifications détaillées pour des types précis de denrées alimentaires; huit directives ont été adoptées concernant les produits de cacao et de chocolat, les sucres, le miel, les jus de fruits et produits similaires, les confitures, gelées et marmelades, le lait de conserve, les extraits de café et les eaux minérales naturelles.

Il faut en outre mentionner la directive 80/778/CEE du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Cette directive a une importance fondamentale pour le secteur des denrées alimentaires, puisque toute l'eau utilisée

par une entreprise de production alimentaire pour la fabrication, le traitement, la conservation ou la commercialisation de produits ou de substances destinées à la consommation humaine, et pouvant avoir une incidence sur la salubrité de la denrée alimentaire sous sa forme finale doit être conforme aux exigences fixées par cette directive.

Parallèlement au développement de la législation communautaire, la Cour de justice a interprété les articles 30 à 36 du traité CE. S'inspirant de la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Cassis de Dijon, la Commission a totalement révisé sa politique d'harmonisation des dispositions législatives relatives aux denrées alimentaires et, en 1985, elle a présenté au Conseil et au Parlement européen une communication sur l'achèvement du marché intérieur dans le secteur des denrées alimentaires (COM (85) 603 final). A cette occasion, le champ d'application du principe de reconnaissance mutuelle a été précisé.

Selon cette communication, la législation communautaire des denrées alimentaires devait à l'avenir se limiter à l'harmonisation des règles nationales, justifiable en vertu des exigences impératives recensées par la Cour; à savoir :

- la protection de la santé publique;
- la protection des autres intérêts des consommateurs, notamment les besoins d'information;
- la loyauté des transactions commerciales;
- la nécessité d'assurer des contrôles officiels adéquats.

Par ailleurs, la Commission y indiquait qu'en principe, elle ne présenterait plus de propositions concernant l'harmonisation des spécifications de qualité telles que les règles relatives à la composition ou à la fabrication des denrées alimentaires, qui ne sont pas liées à la protection de la santé publique. En revanche, la Commission estimait que la reconnaissance mutuelle pouvait être obtenue par un renforcement des règles d'étiquetage, permettant de garantir l'information des consommateurs et des transactions commerciales loyales. En outre, la Commission encourageait l'industrie à élaborer des politiques de qualité fondées sur le recours à des instruments non contraignants.

Dans une autre communication de 1989 sur la libre circulation des denrées alimentaires au sein de la Communauté, la Commission a récapitulé les principes applicables dans ce domaine, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour. Dans sa communication interprétative de 1991 concernant les dénominations de vente des produits, la Commission a précisé le système à utiliser pour la reconnaissance mutuelle des denrées alimentaires dans les secteurs non harmonisés, et indiqué la possibilité d'adopter les dispositions sectorielles jugées nécessaires pour la mise en oeuvre d'autres politiques communautaires, concernant par exemple, les exigences de composition, la définition du mode de production biologique, les labels de qualité pour les produits traditionnels et les appellations d'origine.

Pratiquement toute la législation prévue dans le programme de la Commission pour 1985 a désormais été adoptée, à l'exception des propositions relatives à l'irradiation des aliments, qui sont en cours d'examen par le Conseil et le Parlement. En outre, d'autres mesures ont été adoptées pour tenir compte des problèmes qui n'avaient pas été pressentis en 1985, notamment en matière d'hygiène alimentaire, de contaminants alimentaires et de coopération entre la Commission et les États membres pour l'examen des questions scientifiques relatives aux denrées alimentaires.

Depuis le 1er janvier 1989, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission, conformément à la procédure d'information prévue par la directive 83/189/CEE, les projets de règles techniques qu'ils envisagent d'adopter dans le secteur des denrées alimentaires. D'autres procédures de notification spécifiques s'appliquent aux mesures nationales relatives à l'étiquetage et aux contaminants des denrées alimentaires, ainsi qu'à l'hygiène alimentaire. Ces procédures sont décrites dans la partie II, point 7.

En dernier lieu, il faut noter que dans les domaines non couverts par la législation communautaire, la libre circulation des denrées alimentaires est continûment étayée par la jurisprudence de la Cour de justice.

4. La composante de politique industrielle

Comme indiqué au point 2, la production agricole primaire et les secteurs des aliments et boissons transformés sont très importants pour l'économie européenne. Il convient donc de préserver la compétitivité de ces secteurs pour élever le niveau de vie et accroître le bien-être social dans l'ensemble de la Communauté. Dans sa récente communication sur l'étalonnage des facteurs de compétitivité de l'industrie européenne, la Commission indique qu'il appartient avant tout aux entreprises de veiller au maintien de leur compétitivité. Néanmoins, les pouvoirs publics soutiennent cette compétitivité en créant des conditions générales favorables aux entreprises, notamment en fournissant l'infrastructure nécessaire, en mettant en place un cadre réglementaire approprié et en prenant des initiatives spécifiques, en particulier dans les domaines de l'innovation, de la qualité, de l'environnement commercial des petites et moyennes entreprises et de la cohésion économique. Dans ce contexte, la Commission a récemment pris une série d'initiatives d'ordre général, telles que le Livre vert sur l'innovation, le document de travail sur la qualité et le programme pluriannuel pour les PME, qui concernent également le secteur des denrées alimentaires. Certains de ces aspects, notamment la nécessité d'un cadre réglementaire approprié contribuant à l'innovation, sont abordés dans diverses parties du présent Livre vert. La Commission estime important de veiller à ce que ces orientations de politique industrielle soient intégrées dans son approche réglementaire du secteur des denrées alimentaire et est disposée à examiner toute autre suggestion de mesures pouvant s'avérer nécessaires à cet égard.

5. **Consommateurs, innocuité des denrées alimentaires et protection de la santé**

Comme indiqué dans les points précédents, les règles communautaires applicables aux denrées alimentaires ont été élaborées à partir des diverses bases juridiques définies par le traité, pour répondre à différents objectifs d'action. La législation est également fondée sur un partage complexe des responsabilités entre la Commission et les États membres. Cette situation complexe est difficile à comprendre, non seulement pour le citoyen ordinaire, mais parfois aussi pour le spécialiste, d'où les critiques formulées pour dénoncer l'absence d'une politique communautaire cohérente applicable au secteur des denrées alimentaires dans son ensemble, et les approches fragmentaires de la Communauté. Les remarques générales formulées au début de cette partie ont mis en évidence un certain nombre d'objectifs communs qui se retrouvent dans toute la législation alimentaire communautaire.

La crise de la vache folle a fait ressortir le besoin d'une politique alimentaire européenne axée sur l'obligation de ne mettre sur le marché que des denrées alimentaires sûres, saines et propres à la consommation. En ce qui concerne la consommation de denrées alimentaires, la protection de la santé doit toujours être considérée comme une priorité absolue et non comme un aspect dont il n'y a lieu de se préoccuper qu'en situation d'urgence.

La Commission a déjà pris des mesures pour adapter la structure de ses services afin que cet objectif puisse être totalement atteint.

La Commission a l'intention d'élaborer une véritable politique alimentaire qui accorde une importance fondamentale à la protection des consommateurs et de leur santé.

La conception d'une politique efficace d'innocuité des denrées alimentaires exigera des efforts importants, de sorte que :

- les décisions concernant des mesures législatives ou autres tiennent compte des données scientifiques les plus récentes et les plus complètes;
- le principe de précaution prévale lorsque les données scientifiques sont incomplètes ou ambiguës dans un sens comme dans l'autre et ne permettent pas d'évaluer correctement le risque;
- à toutes les étapes de la chaîne alimentaire, les responsabilités en matière d'innocuité et de salubrité des denrées alimentaires soient clairement définies, et qu'il existe des clauses de responsabilité correspondantes en cas d'atteinte à la santé du consommateur résultant de la consommation de denrées alimentaires dangereuses ou insalubres;
- des mesures de contrôle soient prises à tous les points critiques de la chaîne alimentaire (production primaire, transformation, transport, manutention et distribution, mise en rayon au point de vente final); ces conditions s'appliquent également aux denrées alimentaires importées;

- des mesures appropriées soient prises afin que le consommateur soit correctement informé de la nature et du contenu des denrées alimentaires;
- les responsabilités des divers agents de contrôle (notamment producteurs, autorités des États membres, services de la Commission ...), ainsi que la nature des contrôles (notamment inspection sur le site, audit des systèmes de contrôle ...) soient clairement définies.

Dans ce contexte, il faut tenir compte du fait que depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Commission s'est vue attribuer de nouvelles responsabilités pour concourir à la réalisation de l'objectif d'un niveau élevé de protection de la santé humaine (article 129), de protection des consommateurs (article 129 A) et de protection de l'environnement (article 130 R). Depuis quelques années, les questions de santé et de nutrition suscitent un intérêt accru, ce qui amène à se demander si la Communauté ne devrait pas jouer un rôle plus actif dans de tels domaines. La révision de l'article 129 du traité est actuellement en discussion dans le cadre de la Conférence Inter-gouvernementale.

PARTIE II

SIMPLIFICATION ET RATIONALISATION DE LA LEGISLATION ALIMENTAIRE COMMUNAUTAIRE

1. Remarques préliminaires

Un certain nombre de critiques ont été émises ces dernières années concernant la complexité, le caractère fragmentaire et incohérent de la législation alimentaire communautaire, ainsi que les difficultés d'adaptation de cette législation à l'innovation. Les reproches suivants ont en particulier été formulés :

- certaines dispositions sont inutilement détaillées ou normatives et ne tiennent pas compte des systèmes de contrôle interne mis en place par l'industrie pour garantir la qualité et la sécurité des denrées alimentaires;
- certaines dispositions législatives font parfois double emploi; il existe des incohérences entre les différentes règles verticales applicables à des secteurs donnés ou entre les règles verticales et les règles horizontales;
- la complexité de la législation et la lenteur des procédures législatives communautaires rendent difficile l'adaptation de la législation au progrès scientifique et technique.

Au niveau politique, le Conseil Marché intérieur a également invité la Commission à examiner les possibilités de simplification de la législation relative au marché intérieur.

Cette partie a pour objet d'examiner l'approche générale suivie par la Communauté dans le secteur des denrées alimentaires et, à la lumière des critiques susmentionnées, d'envisager des mesures qui permettraient de simplifier et de rationaliser la législation alimentaire communautaire.

2. Considérations générales

(...) Une des responsabilités fondamentales des pouvoirs publics est de garantir aux consommateurs un approvisionnement adéquat en vivres saines et de qualité. Aujourd'hui, tous les pays développés se sont dotés d'un arsenal législatif pour garantir des denrées alimentaires sûres, saines et propres à la consommation humaine, des transactions commerciales loyales et des systèmes adéquats de contrôle officiel et d'inspection.

Ces dernières années, de nouvelles interrogations en rapport avec les denrées alimentaires se sont fait jour, en raison du développement des connaissances scientifiques et de la sensibilisation de l'opinion publique aux liens unissant la nutrition et la santé, ainsi que des nouvelles aspirations des consommateurs qui ne

se contentent plus d' "aliments sûrs", mais s'intéressent aussi de plus en plus aux méthodes de production agricole et alimentaire.

Au fur et à mesure de la mise en oeuvre du marché intérieur et de la politique agricole commune, la législation communautaire s'est de plus en plus substituée aux règles nationales. Aujourd'hui, le droit alimentaire est en grande partie harmonisé au niveau communautaire et dans de nombreux domaines, les possibilités d'initiatives unilatérales laissées aux États membres ont été sérieusement restreintes. De ce fait, la Communauté doit elle-même élaborer des politiques qui garantissent un niveau élevé de protection et répondent aux demandes et aux aspirations légitimes des consommateurs, mais éviter les actes législatifs qui imposent des charges inutiles aux producteurs et à l'industrie, dont le coût est finalement répercuté sur les consommateurs sous forme d'un renchérissement des prix.

Comme indiqué précédemment, le champ d'application de la législation alimentaire communautaire est, depuis 1985, limité aux mesures qui sont nécessaires pour assurer la protection de la santé publique et des autres intérêts des consommateurs et pour garantir la mise en place des modalités de contrôle nécessaire. Par ailleurs, le fait que la législation communautaire ait permis de remplacer 15 réglementations différentes et parfois même contradictoires par un ensemble unique de règles harmonisées a en soi considérablement contribué à la simplification du droit alimentaire.

Dans ce contexte général, il est clair qu'il ne saurait être question d'une déréglementation systématique et d'un démantèlement du système de protection qui a été mis en place. Le but est de proposer un arsenal législatif qui soit efficace, clair, simple à comprendre et plus facile à utiliser par les principaux intéressés, à savoir les producteurs, l'industrie, les entreprises du secteur alimentaire, les autorités chargées de l'application des mesures et les consommateurs.

3. Approche réglementaire générale

La législation alimentaire est un sujet d'intérêt public majeur. Seuls un niveau élevé de sécurité et un contrôle public efficace peuvent minimiser les craintes d'ordre sanitaire suscitées par les denrées alimentaires, qui peuvent avoir d'importantes répercussions sur la demande des consommateurs, sur les bénéfices de l'industrie et sur l'emploi. Une législation et un cadre réglementaires efficaces sont donc indispensables. Par ailleurs, étant donné la complexité croissante de la production et de la distribution alimentaires, il faut veiller à ce que la totalité de la chaîne alimentaire soit prise en considération. Il est sans intérêt de contrôler strictement certaines parties de la chaîne alimentaire, s'il peut y avoir contamination en d'autres points de cette chaîne.

Néanmoins, ce cadre réglementaire doit être conçu et mis en place de façon telle qu'il soit pleinement tenu compte du fait que la production d'aliments sûrs et sains incombe avant tout aux producteurs et à l'industrie. Ce cadre devrait donc, chaque fois que possible, laisser à l'industrie la possibilité d'élaborer et de mettre en

oeuvre des procédures appropriées de contrôle interne, pour autant que celles-ci soient renforcées par des systèmes efficaces de contrôle officiel.

Dans certains cas, une législation spécifique détaillée peut s'avérer nécessaire, notamment en cas de recours à des traitements difficiles à détecter qui pourraient être utilisés pour dissimuler les effets de méthodes de production non hygiéniques ou malsaines.

Dans d'autres cas, il suffit que les exigences réglementaires soit formulées de manière à faire apparaître le but recherché et le résultat escompté plutôt que la façon précise dont ce résultat doit être obtenu. Une fois qu'un cadre législatif clair est établi et que les objectifs à atteindre sont définis, il est possible de laisser les opérateurs économiques appliquer la législation au moyen de systèmes du type HACCP, de codes de bonne pratique et d'autres instruments appropriés, moyennant une supervision effective de la part des autorités de contrôle.

La différence entre ces deux approches est très clairement mise en évidence dans le domaine de l'hygiène alimentaire où elles coexistent. Pour les produits alimentaires d'origine animale, qui sont sensibles du point de vue sanitaire, une série de directives verticales prescrivent de façon détaillée les conditions d'hygiène qui doivent être respectées. D'autres denrées alimentaires relèvent de la directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires. Bien que cette dernière contienne certaines dispositions impératives, elle est le fruit d'une approche plus générale qui définit des objectifs d'hygiène alimentaire et laisse une certaine liberté à l'industrie quant aux mesures de mise en oeuvre. Le secteur de l'hygiène alimentaire fait l'objet d'un examen plus approfondi dans la partie III, point 6.

Ces deux approches ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Dans la mesure où l'approche plus normative exige que le législateur identifie les principaux facteurs de risque ainsi que les moyens de les gérer, il est souvent plus aisé pour les entreprises de savoir quelles sont leurs obligations, et la tâche des autorités de contrôle est facilitée. L'approche plus générale, en revanche, laisse davantage de liberté à l'industrie en ce qui concerne la mise en oeuvre de la législation, et est donc susceptible de réduire les coûts de mise conformité mais il doit être garanti un niveau de protection de la santé publique équivalent à celui qu'offre l'approche normative. Elle réduit également les besoins d'actualisation fréquente de la législation. Cependant, elle nécessite que les entreprises du secteur alimentaire, tout comme les autorités de contrôle, jouent un rôle beaucoup plus actif dans l'analyse des risques présentés par les différentes activités et dans la mise en place de mesures efficaces pour les contrôler. Cela peut être source de difficultés, en particulier pour les petites entreprises du secteur, bien que l'élaboration de codes de bonne pratique applicables à l'ensemble de l'industrie puisse apporter une solution à ce problème.

Il convient de signaler que ces deux approches ne sont pas nécessairement incompatibles. La législation communautaire dans le domaine des additifs alimentaires montre que leur combinaison peut donner de bons résultats. Cette législation repose sur une évaluation rigoureuse de la sécurité de tous les additifs. Seuls les additifs dont l'emploi dans les aliments a été jugé sans danger peuvent être utilisés dans la Communauté. Lorsque l'évaluation de la sécurité fait

apparaître la nécessité d'établir une dose journalière admissible (dja) pour protéger la santé publique, des limites précises sont fixées pour l'emploi de chaque additif dans chaque denrée alimentaire, de façon que l'exposition humaine ne puisse excéder la dja. Cependant, lorsque l'évaluation de la sécurité indique qu'il n'est pas nécessaire d'établir une dja, le principe du "quantum satis" est appliqué. Cela signifie que l'industrie est libre d'utiliser l'additif en question, conformément aux bonnes pratiques de fabrication, en se limitant à la quantité nécessaire pour obtenir l'effet souhaité et à condition de ne pas induire le consommateur en erreur.

Dans ces circonstances, la Commission estime qu'il faut adopter une approche équilibrée, établissant un juste milieu entre une législation normative détaillée et une approche législative plus générale. Elle souhaiterait que les parties intéressées lui fassent savoir si elles estiment que cet équilibre est suffisamment pris en compte dans la législation communautaire actuelle.

4. Rôle de l'autoréglementation dans le secteur des denrées alimentaires

Étant donné la sensibilité du secteur des denrées alimentaires, il y a toujours eu une certaine controverse sur la question de savoir jusqu'à quel point des instruments d'autoréglementation, tels que les codes de bonne pratique ou les normes, peuvent valablement remplacer ou compléter la réglementation.

Lorsque des instruments non contraignants sont utilisés, il importe que ceux-ci restent véritablement facultatifs et que des garanties appropriées soient prises pour que les procédures qui président à leur élaboration soient transparentes, ouvertes à toutes les parties intéressées et permettent le contrôle de qualité nécessaire.

Jusqu'à présent, le recours aux instruments non contraignants en lieu et place de la réglementation s'est essentiellement observé :

- dans le domaine des spécifications de composition des denrées alimentaires. Dans sa communication de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur dans le secteur des denrées alimentaires, la Commission a annoncé qu'elle ne présenterait plus de propositions législatives visant à harmoniser les spécifications de composition des denrées alimentaires, sauf nécessité imposée par la politique agricole commune, et qu'elle encouragerait plutôt le recours aux instruments volontaires dans ce domaine. Depuis lors, les expériences de normalisation au niveau européen dans ce domaine n'ont pas été particulièrement fructueuses et malgré plusieurs tentatives, pratiquement aucune norme européenne n'a été adoptée concernant les spécifications de qualité des denrées alimentaires. Au niveau national toutefois, le recours aux normes ou à des instruments équivalents tels que les codes de bonne pratique s'est intensifié, d'où le risque de voir s'ériger de nouveaux obstacles de fait aux échanges intra-communautaires.
- dans le domaine des méthodes d'échantillonnage et d'analyse où l'expérience au niveau communautaire a été beaucoup plus positive, puisque de nombreuses normes ont été adoptées.

Dans le domaine de l'hygiène alimentaire, des instruments non contraignants sont utilisés en complément de la législation existante. L'article 5 de la directive 93/43/CEE encourage l'élaboration de guides de bonne pratique d'hygiène auxquels les entreprises du secteur alimentaire pourront se référer de leur plein gré et qui serviront de lignes directrices pour l'application des principes généraux d'hygiène alimentaire établis par la directive. En outre, la directive définit une procédure de reconnaissance de ces guides au niveau communautaire et impose certaines procédures pour garantir que ces guides sont élaborés par des représentants des branches du secteur alimentaire concerné et par des représentants des autres groupes dont les intérêts sont touchés de manière sensible, tels que les autorités compétentes et les associations de consommateurs, qu'ils répondent aux conditions d'hygiène définies, qu'ils sont utilisables dans la pratique et que leur élaboration est le fruit d'une concertation adéquate. Outre un certain nombre d'initiatives nationales, la Commission sait que plusieurs guides de ce type sont en cours d'élaboration au niveau européen, notamment dans les domaines des glaces de consommation, de la pâtisserie et des denrées et boissons chaudes ou froides en vente dans les distributeurs automatiques.

La Commission souhaiterait obtenir des observations concernant le rôle des instruments non contraignants dans le secteur des denrées alimentaires. Des commentaires sont également les bienvenus sur la possibilité d'étendre le champ d'application des instruments volontaires existants au niveau national pour couvrir l'ensemble de la Communauté.

5. Les approches horizontales ou verticales de la législation alimentaire

Étant donné la grande diversité du secteur des denrées alimentaires, il est parfois nécessaire de se demander s'il convient de privilégier l'approche horizontale qui définit des règles générales applicables aux denrées alimentaires dans leur ensemble, ou s'il ne faudrait pas parfois recourir à une approche verticale établissant des règles spécifiques à un secteur donné.

Dans le cadre de la législation adoptée au titre du programme relatif aux produits alimentaires transformés, proposé par le Livre blanc de 1985, la priorité a en général été accordée aux mesures horizontales qui s'appliquent à toutes les catégories de denrées alimentaires (additifs, arômes, solvants d'extraction, étiquetage, étiquetage nutritionnel, hygiène, etc.). Néanmoins, un recours à des mesures verticales a parfois été jugé nécessaire, notamment dans le cas des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière et des produits surgelés.

En ce qui concerne les règles régissant la production primaire et les produits d'origine animale, une approche plus sectorielle a généralement été utilisée, bien que des réglementations plus générales aient aussi été adoptées, concernant notamment les appellations d'origine et les attestations de spécificité, ainsi que l'utilisation du label de production biologique.

Les questions spécifiques relatives à la coexistence de mesures horizontales et verticales dans la législation communautaire existante sont abordées dans la partie III. D'une façon générale, il faut cependant noter qu'il s'agit bien moins de privilégier une approche par rapport à l'autre dans chaque cas, que de trouver le juste milieu entre les deux approches qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. L'approche horizontale permet de se faire une idée globale d'une situation donnée et facilite la mise en oeuvre de la législation, en particulier pour les entreprises alimentaires qui sont présentes dans plusieurs secteurs, non seulement celui de la production, mais aussi ceux du commerce et de la distribution. L'approche verticale, en revanche, permet d'adapter la législation aux besoins d'un secteur spécifique, en particulier dans les cas où une approche plus ciblée a été jugée nécessaire. Elle permet également d'envisager une approche réglementaire plus intégrée, couvrant tous les aspects d'un secteur donné.

La Commission apprécierait en particulier des observations concernant cet aspect.

6. Subsidiarité et simplification législative

L'article 3 B du traité CE stipule que dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'agit, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

Depuis plusieurs années, la Commission a coutume de faire figurer une "déclaration de subsidiarité" dans toutes les nouvelles propositions législatives, afin d'expliquer les raisons pour lesquelles elle estime qu'une action au niveau communautaire se justifie. Cette déclaration tient également compte des objectifs de la mesure envisagée, et la Commission examine à cette occasion dans quelle mesure des dispositions moins contraignantes seraient suffisantes pour les atteindre. En outre, le 16 janvier 1996, la Commission a adopté des orientations générales de politique réglementaire, visant à rendre l'activité de la Commission plus cohérente, à rationaliser et à moderniser l'évaluation de l'impact de ses propositions et à renforcer le processus de consultation externe.

Les conclusions du sommet d'Édimbourg de décembre 1992 ont amené la Commission à prendre plusieurs initiatives pour simplifier la législation communautaire en vigueur dans le secteur des denrées alimentaires. Il s'agissait notamment de reconsidérer l'utilité de certains aspects de la législation et de supprimer des dispositions trop restrictives.

En avril 1994, la Commission a présenté une proposition visant à modifier la directive 89/398/CEE relative aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, afin de ramener de 8 à 4 le nombre de directives spécifiques concernant des catégories particulières d'aliments diététiques. La Commission a en effet proposé de ne pas avoir recours à des directives détaillées pour les aliments à faible teneur en sodium, les aliments sans gluten, les aliments destinés aux diabétiques et les aliments destinés aux sportifs. Si l'on s'accorde à

penser que des directives détaillées ne sont pas nécessaires pour les aliments à faible teneur en sodium et les aliments sans gluten et que des dispositions générales en matière d'étiquetage devraient suffire, en revanche, la nécessité de directives pour les aliments destinés aux diabétiques et les aliments destinés aux sportifs ne fait pas l'unanimité. La Commission a modifié sa proposition afin d'accepter un amendement du Parlement réclamant une directive sur les aliments destinés aux diabétiques. Au Conseil cependant, une grande majorité d'États membres contestent l'intérêt d'une telle directive, alors qu'un nombre non négligeable d'entre eux insistent sur la nécessité d'une directive relative aux aliments pour sportifs.

Par ailleurs, la Commission a adopté, le 17 avril 1996, un ensemble de 7 propositions visant à simplifier les anciennes directives adoptées dans les années soixante-dix concernant la composition du miel, du sucre, des laits de conserve, des extraits de café, des jus et nectars de fruits, des confitures, gelées et marmelades, du chocolat et des produits de chocolat. Là encore, cet exercice soulevé de nombreuses controverses, notamment au sujet des règles de composition du chocolat.

Ces deux exemples montrent clairement que la simplification législative n'est pas une tâche aisée. Les dispositions que certains jugent restrictives peuvent être considérées comme fondamentalement importantes par d'autres. Les avantages potentiels de la simplification législative doivent être soigneusement pesés par rapport aux risques qu'elle présente de raviver d'anciennes controverses et de créer une longue période d'incertitude pour les opérateurs économiques des secteurs concernés.

La Commission a également présenté des propositions visant à unifier, simplifier et actualiser la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (COM (94) 612). Une autre initiative de la Commission en faveur d'une simplification législative dans le domaine de l'hygiène vétérinaire est examinée dans la partie III, point 6.

Un des problèmes particuliers qui se posent dans le secteur des denrées alimentaires est la difficulté de concilier les aspects pratiques de la simplification et de la subsidiarité avec le maintien d'un niveau élevé de protection, ainsi qu'avec le bon fonctionnement du marché intérieur et de la politique agricole commune. Tous les ans, les États membres arrêtent un certain nombre de mesures législatives pour des raisons de protection de la santé publique ou de protection des consommateurs. Ces mesures peuvent créer des entraves aux échanges au sein du marché intérieur ou entraîner des dysfonctionnements de la PAC, et donner lieu à des revendications en faveur d'une législation communautaire. Cependant, ce qu'un État membre estime nécessaire peut être considéré comme une sur-réglementation par d'autres. Quoi qu'il en soit, pour que les principes de subsidiarité et de simplification législative correspondent vraiment à une réalité, ils doivent être appliqués tant au niveau national qu'au niveau communautaire.

En conclusion, il importe d'insister sur la nécessité de parvenir à un juste équilibre entre l'application des principes de subsidiarité et de simplification d'une part, et les besoins du marché intérieur, de l'autre. Afin de garantir un niveau élevé de

protection de la santé publique et des consommateurs, le secteur des denrées alimentaires est et continuera d'être fortement réglementé. En l'absence de législation communautaire, les États membres continueront d'adopter les nouvelles réglementations qu'ils estiment nécessaires pour protéger la santé ou les consommateurs. A moins qu'une solution appropriée ne soit trouvée au niveau communautaire, le risque de refragmentation du marché intérieur en marchés nationaux subsistera toujours.

7. Initiatives législatives nationales

Bien que le volume de la législation communautaire relative aux denrées alimentaires augmente nettement moins vite qu'auparavant, le flux des nouvelles réglementations nationales ne montre aucun signe d'affaiblissement. Les services de la Commission examinent chaque année quelque 60 à 80 nouvelles initiatives législatives nationales relatives au secteur des denrées alimentaires, dans le cadre des procédures instituées par la directive 83/189/CEE.

Conformément à la procédure, les États membres doivent notifier leurs projets de réglementations techniques à la Commission qui les communique à son tour aux autres États membres. Une période de statu quo de trois mois est initialement observée. Si la Commission, ou un État membre, estime que les nouvelles mesures créent des entraves aux échanges au sein du marché intérieur, elle peut émettre un avis circonstancié à la suite duquel l'État membre doit repousser de six mois l'application de ses mesures. Dans ce cas, l'État membre doit faire part de la suite qu'il entend donner à l'avis circonstancié. La procédure permet aussi à la Commission de faire reporter d'un an l'adoption de la mesure nationale, pour lui permettre d'élaborer des propositions de législation communautaire ou d'adopter des propositions en attente. Dans l'affaire CIA Security International, la Cour de justice a récemment déclaré que le fait pour un État membre de ne pas notifier un projet de législation conformément à la directive 83/189/CEE rendait cette législation inopposable aux tiers.

La procédure instituée par la directive 83/189/CEE permet à la Commission de formuler des observations sur un projet de réglementation et de demander à l'État membre qui en est l'auteur de le modifier pour minimiser les effets de la réglementation sur le commerce intra-communautaire. Dans un certain nombre de cas, la Commission est parvenue à convaincre un État membre de modifier son projet pour le rendre conforme au droit communautaire, par exemple par l'introduction d'une clause de reconnaissance mutuelle dans la législation nationale. L'application de cette procédure présente également l'intérêt de mettre en évidence les domaines qui nécessiteraient un renforcement de la législation communautaire.

Cependant, d'autres procédures de notification spécifiques sont également applicables au secteur des denrées alimentaires. Les règles communautaires en matière d'étiquetage des denrées alimentaires, de contaminants et d'hygiène alimentaire permettent à un État membre d'adopter des règles plus spécifiques que celles arrêtées au niveau communautaire. Conformément au principe de subsidiarité, les États membres peuvent donc adopter une législation plus détaillée

pour tenir compte d'une situation particulière dans leur pays. Toutefois, afin de préserver l'intérêt de la Communauté et notamment le fonctionnement du marché intérieur, la Commission est habilitée à surveiller l'usage que les États membres font de cette possibilité. Les États membres sont donc tenus de communiquer les textes de leurs dispositions à la Commission et d'accorder à cette dernière un délai de trois mois pour les examiner. Si la Commission a des doutes concernant l'impact de la législation sur le marché intérieur, elle peut formuler un avis défavorable. Sous réserve de l'avis favorable des États membres au sein du comité permanent des denrées alimentaires, la Commission peut alors demander à un État membre de modifier ou de retirer le projet, ou bien de surseoir à son adoption pendant une période pouvant excéder un an, afin de permettre la préparation d'une législation communautaire.

Afin de simplifier les procédures administratives de notification, la Commission a institué des modalités selon lesquelles toutes les notifications sont initialement soumises à un guichet unique. Toutefois, les stades ultérieurs de la procédure diffèrent considérablement. En application des dispositions de la directive 83/189/CEE, lorsqu'un État membre tient à maintenir son projet réglementation en invoquant l'article 36 du traité, il peut procéder à l'adoption du texte en question après expiration de la période de statu quo spécifiée. Dans ce cas, il appartient à la Commission de saisir ou non la Cour de justice pour obtenir une décision définitive concernant la compatibilité de la mesure nationale avec le droit communautaire. Dans le cadre des procédures spécifiques applicables aux denrées alimentaires, la Commission a la possibilité, suivant la procédure de comitologie, d'inviter un État membre à modifier ou à suspendre une législation jugée inutile ou disproportionnée.

La Commission estime que pour des raisons d'efficacité administrative, il est important de conserver le principe du guichet unique pour toutes les notifications. En revanche, pour les stades ultérieurs de la procédure, l'extension des pouvoirs conférés par les règles en matière d'étiquetage, de contaminants et d'hygiène à l'ensemble du secteur des denrées alimentaires pourrait être un moyen de résoudre le problème de compatibilité entre les principes de subsidiarité et de simplification d'une part et le fonctionnement du marché intérieur d'autre part. En particulier, cela permettrait à la Commission de définir, en étroite collaboration avec les États membres, des principes clairs concernant le traitement à réserver aux nouvelles initiatives législatives nationales, les conditions dans lesquelles ces initiatives nationales doivent être considérées comme génératrices de difficultés pour le marché intérieur, et les circonstances dans lesquelles elles justifient l'adoption d'une nouvelle législation communautaire.

Il est cependant clair que l'élaboration de telles approches ne doit en aucun cas empêcher la Commission de satisfaire à l'obligation qui lui incombe de veiller à la bonne application des articles 30 à 36 du traité par les États membres. La Commission souhaiterait obtenir des observations sur cet aspect.

8. Nécessité d'un renforcement de la législation communautaire pour l'achèvement du marché intérieur

Dans certains domaines non harmonisés, les États membres ont fréquemment insisté sur la difficulté du recours aux clauses de reconnaissance mutuelle pour résoudre les problèmes de libre circulation. Dans les domaines où la protection de la santé publique est en jeu, les États membres peuvent estimer que leurs dispositions en vigueur ou envisagées se justifient pour des raisons de protection de la santé publique en vertu de l'article 36, et seront par conséquent peu enclins à appliquer des clauses de reconnaissance mutuelle. Dans de tels cas, la nécessité d'une nouvelle législation communautaire doit être examinée en tenant compte des intérêts de santé publique en jeu et dans le respect des principes énoncés plus haut.

Une analyse des plaintes enregistrés ces dernières années concernant la libre circulation des denrées alimentaires a permis à la Commission de recenser trois domaines dans lesquels le principe de la reconnaissance mutuelle ne peut en soi supprimer les effets pervers des mesures nationales sur le marché intérieur. La Commission a donc l'intention de lancer des consultations techniques le plus rapidement possible, pour examiner la nécessité et le champ d'application possible d'une législation communautaire concernant les auxiliaires technologiques, l'addition de vitamines et de minéraux dans les denrées alimentaires et les compléments diététiques.

PARTIE III

EXAMEN DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE EXISTANTE

1. Remarques générales

Cette partie du document vise à examiner, à la lumière des observations générales formulées dans la partie précédente, les diverses mesures qui pourraient être arrêtées pour rationaliser ou simplifier la législation communautaire existante. Elle débute par une analyse de certains aspects des procédures de travail de la Communauté, notamment le choix de l'instrument juridique et les possibilités d'adaptation de la législation au progrès scientifique et technique. Des moyens sont également envisagés pour rendre la législation plus cohérente, en particulier l'adoption d'une terminologie et de définitions communes. Cette partie s'achève par un examen des trois grands domaines de la législation alimentaire communautaire (hygiène, qualité et étiquetage) qui font l'objet de critiques concernant le caractère inutilement détaillé ou restrictif de certaines dispositions, ou qui sont à l'origine de difficultés du fait de la coexistence de textes législatifs de nature horizontale et verticale, voire de problèmes de cohérence entre ces textes. Toutefois, la Commission accueillerait favorablement les observations concernant tout autre aspect non spécifiquement mentionné ici.

2. Transparence de la législation communautaire

Une consultation adéquate, avant et pendant le processus de prise de décision, des partenaires socio-économiques dont les intérêts sont touchés par la législation communautaire constitue le fondement de la transparence. Pour que cette consultation soit efficace, elle ne doit être limitée aux aspects techniques d'une proposition, mais doit également permettre aux partenaires sociaux de fournir toutes les informations utiles et de formuler toutes les observations pertinentes concernant l'approche législative envisagée, ainsi que les coûts et avantages des mesures proposées.

La Commission a institué le comité consultatif des denrées alimentaires en 1975 pour servir de cadre à la représentation des groupes socio-économiques principalement concernés par le secteur des denrées alimentaires, à savoir les milieux de l'agriculture, du commerce, des consommateurs, de l'industrie et des travailleurs. Le comité peut formuler des avis sur toute question relative à l'harmonisation de la législation dans le domaine des denrées alimentaires. Des comités analogues ont été mis en place dans le secteur vétérinaire et dans les divers secteurs agricoles. Les réunions de ces comités sont très utiles pour réussir à concilier les points de vue des différentes parties sur les projets de législation. Néanmoins, pour que ces réunions soient efficaces, il faut que les documents soient diffusés en temps utile avant chaque réunion et que les participants puissent pleinement prendre en considération les divers intérêts représentés.

Les services de la Commission sont en train de prendre un certain nombre de mesures pour améliorer la consultation des partenaires socio-économiques lors de l'élaboration de la législation communautaire, notamment la publication au Journal officiel des avis d'intention de légiférer, un recours accru aux Livres verts et à d'autres documents de consultation et davantage de contacts avec les parties intéressées. Toutefois, des difficultés se présentent encore lorsque les autres institutions proposent des modifications majeures des propositions de la Commission, dont les effets sont souvent difficiles voire impossibles à évaluer dans les délais restreints qui sont impartis.

3. Recours aux règlements plutôt qu'aux directives

Dans certains cas, la Communauté a procédé en deux étapes au rapprochement des législations nationales. Dans la première étape, un texte cadre définit les critères et principes généraux applicables au domaine en question. Dans la seconde étape, une série de dispositions spécifiques sont adoptées pour garantir l'application totale et uniforme de ces principes dans l'ensemble de la Communauté. Ces dispositions d'application sont parfois extrêmement détaillées et leur mise en oeuvre ne laisse que très peu de latitude aux États membres. C'est le cas notamment des dispositions communautaires spécifiques concernant les additifs, les matériaux en contact avec les denrées alimentaires et les solvants d'extraction.

Dans d'autres cas, même intégrées dans un texte unique, les dispositions des directives sont aussi extrêmement détaillées et laissent peu de latitude aux États membres.

Dans ces circonstances, le recours au règlement plutôt qu'à la directive peut présenter certains avantages :

- le recours au règlement facilite l'application uniforme de la législation dans l'ensemble du marché intérieur;
- le recours au règlement renforce la transparence du droit communautaire;
- le règlement facilite l'adaptation rapide de la législation communautaire au progrès scientifique et technique, puisqu'il ne nécessite pas de dispositions nationales de transposition.

En conséquence, on suggère d'envisager un recours accru aux règlements dans les cas appropriés, tant pour le droit communautaire primaire que pour le droit dérivé. Cependant, la législation dont l'objet se limite à l'harmonisation des principes et critères généraux, telle que la législation relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, devra continuer à faire l'objet de directives.

4. Adaptation de la législation au progrès scientifique et technique

La faculté de modifier rapidement une législation pour tenir compte du progrès scientifique et technique est fondamentalement importante. Sur les plans de l'innovation et de la compétitivité de l'industrie européenne, il est essentiel que les produits innovants puissent accéder rapidement à un marché de dimension continentale. Sur le plan de la santé publique, il est également important d'être en mesure d'adapter rapidement la législation pour tenir compte d'éventuels nouveaux facteurs de risque.

Cependant, l'expérience montre que la Communauté ne dispose pas des instruments nécessaires pour réagir comme il le faudrait face à la cadence accélérée de l'innovation et au développement incessant des connaissances scientifiques.

Une des raisons de cette situation est que le Conseil et le Parlement refusent de conférer à la Commission les pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre technique de la législation communautaire. Bien que le Conseil et le Parlement aient délégué des pouvoirs non négligeables à la Commission dans des domaines tels que les contaminants, l'hygiène alimentaire générale, les matériaux en contact avec les denrées alimentaires, les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière et l'étiquetage des denrées alimentaires, cette délégation de compétences a été nettement moins importante dans d'autres domaines comme les additifs alimentaires, les solvants d'extraction et la législation vétérinaire.

Dans le domaine des additifs alimentaires, par exemple, tout amendement visant à ajouter ou à retirer un additif de la liste positive, ou bien à élargir ou à restreindre les conditions d'utilisation d'un additif, doit être adopté par la procédure de co-décision. Compte tenu des délais nécessaires à l'évaluation des aspects de santé publique par le comité scientifique de l'alimentation humaine, à l'élaboration d'une proposition de la Commission, à deux voire trois lectures par le Conseil et le Parlement dans le cadre de la procédure de co-décision, il faut en moyenne 5 ans pour que la procédure communautaire parvienne à son terme. Ce délai est porté à 6-7 ans si l'on tient également compte du temps nécessaire à l'adoption des mesures nationales de transposition. Par contraste, dans pratiquement tous les États membres, une décision similaire serait prise rapidement par voie de décision ministérielle, sur avis du comité consultatif scientifique national, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la législation primaire.

Même lorsque des pouvoirs sont délégués à la Commission, ils font souvent l'objet de procédures excessivement lourdes. A titre d'exemple, dans une déclaration annexée à l'Acte Unique Européen concernant les compétences d'exécution de la Commission, la conférence intergouvernementale a demandé "au Conseil, pour des raisons de rapidité et d'efficacité de la procédure de prise de décision, de privilégier en particulier la procédure du comité consultatif pour l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission dans le domaine relevant de l'article 100a". Néanmoins, dans le secteur des denrées alimentaires, le Conseil a systématiquement rejeté les propositions de la Commission en faveur d'un comité consultatif de type I, au profit d'un comité réglementaire de type III qui nécessite un avis favorable d'une majorité qualifiée d'États membres pour que la

Commission puisse prendre une décision. Dans les domaines de l'hygiène vétérinaire, le Conseil a systématiquement recours à une procédure de type IIIb qui permet à une majorité simple d'États membres de bloquer toute action au niveau communautaire.

La Commission estime que l'adaptation de la législation communautaire au progrès scientifique et technique pose un problème sérieux qui mérite d'être examiné avec attention. Les observations transmises à ce sujet seront examinées à la lumière des résultats des discussions en cours aux niveaux institutionnel et intergouvernemental.

5. Rationalisation des définitions utilisées dans la législation communautaire des denrées alimentaires

La législation communautaire en vigueur dans le domaine des denrées alimentaires contient déjà une série de définitions, notamment celles des additifs alimentaires, des arômes, des auxiliaires technologiques, des contaminants, des résidus de pesticides, des résidus de médicaments vétérinaires, de l'étiquetage, de l'étiquetage nutritionnel, des allégations nutritionnelles, du contrôle officiel des denrées alimentaires et de l'hygiène des denrées alimentaires.

La législation vétérinaire communautaire contient aussi des définitions de la viande, de la viande rouge, de la viande de volaille, de la viande de lapin, du gibier d'élevage, du gibier sauvage, des produits de la pêche, des mollusques bivalves, du lait, des produits laitiers, des ovoproduits, des oeufs, des escargots, des cuisses de grenouilles, ainsi que d'autres produits d'origine animale et de produits transformés.

On s'est parfois demandé si ces définitions étaient uniquement applicables aux actes législatifs spécifiques desquels elles émanaient ou si elles s'appliquaient de façon plus générale. Pour lever l'ambiguïté, la Commission propose de stipuler que ces définitions sont applicables de façon générale à toute la législation communautaire relative aux denrées alimentaires.

5.1 Définition des "denrées alimentaires"

Bien que la législation de la plupart des États membres contienne une définition des "denrées alimentaires", la Communauté n'a pas encore sa propre définition. Le Parlement européen a officiellement demandé à la Commission d'élaborer une proposition à cet effet, car une définition communautaire garantirait que toute la législation communautaire relative aux denrées alimentaires s'applique bien aux mêmes produits et substances dans tous les États membres.

La définition suivante, basée sur celle du Codex Alimentarius est proposée :

On entend par "denrée alimentaire" toute substance ou produit traité, partiellement traité ou brut, destiné à être ingéré par l'homme, à l'exception du tabac tel que défini par la directive 89/662/CEE, des médicaments tels que définis par la directive 65/65/CEE et des stupéfiants

ou substances psychotropes qui sont réglementés par les États membres en application des conventions internationales pertinentes.

Il s'agit d'une définition délibérément large qui vise à englober tous les produits destinés à la consommation humaine directe, notamment les boissons et le chewing-gum et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation et le traitement des aliments, y compris les matières premières, les ingrédients, les contaminants et les résidus au sens le plus large du terme.

La notion d'ingestion vise à englober tous les produits qui passent dans le tube digestif, notamment les produits consommés par voie orale ou nasale ou administrés par intubation gastrique. En revanche, cette définition ne s'applique pas aux produits administrés par voie parentérale, qui parviennent directement dans le sang.

Un autre point concerne l'application de cette définition à la production primaire qui peut être destinée à la consommation humaine ou à des usages industriels (les pommes de terre, par exemple, peuvent être consommées en tant que denrée alimentaire ou servir à la production d'amidon industriel ou de produits chimiques pouvant être utilisés comme additifs ou pour d'autres fins industrielles). Le fait d'englober la production primaire dans cette définition signifierait que tous les producteurs devraient respecter la totalité des obligations découlant de la législation alimentaire communautaire, ce qui dans certains cas pourrait s'avérer trop restrictif. Pourtant, il est manifestement nécessaire de garantir que toutes les substances utilisées dans les denrées alimentaires satisfont aux exigences de la législation communautaire. La Commission souhaiterait des observations sur cette question.

5.2 Définition de la "mise sur le marché"

La notion de "mise sur le marché" apparaît à de nombreuses reprises dans la législation alimentaire communautaire, sans jamais être définie. Les directives relatives à l'hygiène vétérinaire contiennent une définition de la commercialisation, mais celle-ci ne convient pas tout à fait aux fins de la législation des denrées alimentaires, parce qu'elle exclut la vente au détail. D'autres définitions de la mise sur le marché figurent dans les directives de la nouvelle approche et dans la directive 90/220/CEE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, mais elles ne sont pas non plus vraiment appropriées pour le secteur des denrées alimentaires.

Une définition possible serait la suivante :

On entend par "mise sur le marché" toute opération ayant pour but de fournir des denrées alimentaires à des tiers, notamment la fourniture à des tiers en vue de la vente ou de toute autre forme de transfert payant ou gratuit, le stockage en vue d'une fourniture à des tiers, à l'exclusion d'une fourniture à des fins de recherche scientifique menée sous la supervision des États membres.

Afin de garantir le plein respect des règles communautaires relatives à la protection de la santé, la définition proposée couvre non seulement les transactions

commerciales, mais aussi les opérations charitables et la fourniture d'échantillons gratuits. Cette définition s'appliquerait également à tous les types de fournitures de denrées alimentaires, notamment l'approvisionnement des restaurants, des cantines, des hôpitaux et des forces armées. Néanmoins, le terme "tiers" est utilisé délibérément pour exclure le stockage ou le transfert de denrées alimentaires au profit de la famille ou de proches du cercle familial.

6. Hygiène des denrées alimentaires

C'est dans le domaine de l'hygiène alimentaire que la simplification et la rationalisation de la législation alimentaire communautaire semblent soulever le plus de difficultés.

Pour les denrées alimentaires d'origine animale, une série de 11 directives verticales définissent des conditions d'hygiène spécifiques aux denrées concernées : viande fraîche, viande de volaille; produits à base de viande, viande hachée et préparations de viandes; lapin; gibier d'élevage et gibier sauvage; poisson; coquillages; oeufs et ovoproduits; lait et produits laitiers, et autres produits tels que cuisses de grenouilles, escargots et miel. Une autre législation couvre l'importation et le contrôle des denrées alimentaires en provenance de pays tiers. Ces directives définissent des exigences réglementaires spécifiques, applicables aux aspects des produits en question qui sont considérés comme particulièrement sensibles, tandis qu'une approche du type HACCP est utilisée pour d'autres aspects.

Pour les denrées alimentaires qui ne relèvent pas de ces dispositions spécifiques, c'est la directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaire qui est applicable (directive 93/43/CEE). Cette directive utilise une approche plus globale de la gestion des risques, basée sur l'application des principes HACCP et sur l'élaboration de codes de bonne pratique d'hygiène.

La coexistence de ces différents textes a donné lieu à de nombreuses critiques dénonçant l'incohérence et l'incompatibilité des dispositions. En conséquence, l'article premier paragraphe 2 de la directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires stipule que la Commission examine les liens entre les règles communautaires spécifiques en matière d'hygiène des denrées alimentaires et celles de la directive générale, et qu'elle présente, au besoin, des propositions.

Dans une première phase, la Commission a entrepris une vaste consultation sur les corrélations entre les règles verticales d'hygiène vétérinaire applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. A cet effet, les services de la Commission ont élaboré un guide relatif à certaines dispositions régissant la production, la commercialisation et l'importation des produits d'origine animale. Ce guide prévoit la refonte des dispositions de 14 directives concernant la santé animale et humaine en un texte unique qui couvrirait également les conditions applicables aux importations de pays tiers. Certains principes communs, tels que ceux de l'HACCP, seraient étendus à toutes les directives, et les dispositions trop détaillées ou contradictoires seraient supprimées.

Parallèlement, la Commission a lancé une consultation sur les possibilités de simplification des règles. Elle souhaiterait en particulier recueillir les observations des parties intéressées sur les points suivants :

- rôle des instruments non contraignants tels que les normes ou les codes de bonne pratique dans le domaine de l'hygiène alimentaire;
- exigences en matière de contrôle de la température;
- nécessité et bien-fondé de dérogations pour les petites et moyennes entreprises;
- dimension internationale des règles d'hygiène vétérinaire;
- rôle de l'autocontrôle exercé par les fabricants et rôle des pouvoirs publics;
- procédures d'autorisation et procédures d'agrément des établissements;
- marquage de conformité.

D'autres questions ont également été soulevées concernant l'introduction, dans la législation en matière d'hygiène, de dispositions concernant la qualité ou l'étiquetage, qui ne sont pas directement liées à l'hygiène alimentaire.

Une fois que les liens entre les directives verticales spécifiques en matière d'hygiène auront été clairement établis, il faudra examiner les liens de ces dispositions avec celles de la directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires. Dans ce contexte, il conviendrait de veiller prioritairement à ce que la législation relative à l'hygiène alimentaire constitue un ensemble cohérent. La meilleure méthode à cet égard serait d'appliquer les principes HACCP et de limiter les dispositions normatives détaillées aux cas pour lesquels elles apparaissent indispensables.

Il convient cependant de signaler qu'une certaine souplesse est possible dans l'interprétation et l'application des principes HACCP. Selon les directives du Codex Alimentarius sur l'application du système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques, le système HACCP identifie des risques spécifiques et définit des mesures préventives permettant de les maîtriser. Ce système repose sur sept principes.

1. Identifier les risques associés aux différentes étapes de la production alimentaire, depuis le traitement des cultures, la fabrication et la distribution, jusqu'au point de consommation. Évaluer la vraisemblance des risques et définir des mesures préventives pour les maîtriser.
2. Déterminer les points/procédures/opérations pouvant être contrôlés pour éliminer les risques ou les réduire (point de contrôle critique).
3. Définir les seuils critiques à respecter pour garantir la maîtrise du point de contrôle critique.
4. Définir un système pour surveiller la maîtrise du point de contrôle critique par des essais ou observations programmés.

5. Définir l'action corrective à prendre lorsque le système de surveillance indique qu'un point de contrôle critique donné n'est pas maîtrisé.
6. Établir des procédures de vérification comprenant des essais et procédures supplémentaires pour confirmer le bon fonctionnement du système HACCP.
7. Établir une documentation sur toutes les procédures et compte rendus relatifs à ces principes et à leur application.

La directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires a intégré les cinq premiers de ces principes dans la législation communautaire. Cependant, il n'a pas été jugé utile d'établir des exigences formelles concernant la vérification et la documentation. Il appartient à chaque entreprise du secteur alimentaire de déterminer quelles sont les exigences nécessaires, sous le contrôle des autorités compétentes. En revanche, du fait de la nature des denrées alimentaires concernées, les principes de base en matière de contrôles internes, qui sont définis dans les directives d'hygiène vétérinaire, comprennent des règles précises qui imposent la conservation de traces écrites pouvant être présentées à l'autorité compétente. Cet exemple illustre la nécessité d'une certaine souplesse dans l'élaboration et l'application des réglementations relatives à l'hygiène alimentaire, afin de garantir un niveau élevé de protection tout en limitant le plus possible les contraintes réglementaires imposées aux entreprises. La recherche de la cohérence ne doit pas aboutir à ce qu'un système uniforme soit imposé là où il n'est pas adapté à la situation.

Il est généralement admis que pour qu'un système de législation sur l'hygiène alimentaire soit efficace, il faut qu'il s'applique à l'ensemble de la chaîne alimentaire, depuis la production primaire jusqu'au point de consommation. La directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires couvre toutes les étapes de production et de distribution alimentaires postérieures à la production agricole primaire. Cependant, il n'existe pas de législation communautaire générale concernant l'hygiène des produits d'origine non animale au stade de la production agricole primaire. La Commission souhaiterait que les parties intéressées lui transmettent des observations pour indiquer si les règles en vigueur pour garantir la sécurité et l'hygiène des produits primaires d'origine non animale, telles que celles relatives aux résidus de pesticides et aux contaminants, leur paraissent suffisantes.

Dans le cas des produits d'origine animale, l'étape de production primaire est soumise aux règles d'hygiène vétérinaire. Ces directives couvrent tous stades, depuis la production jusqu'à la distribution. Toutefois, la vente au détail est généralement exclue du champ d'application des règles d'hygiène vétérinaire, et c'est alors la directive sur l'hygiène des denrées alimentaires qui s'applique. La Commission souhaiterait que les parties intéressées se prononcent sur le fait de savoir si la vente au détail de produits d'origine animale doit continuer à relever de la directive générale ou s'il convient de l'englober dans le champ d'application des directives sur l'hygiène vétérinaire.

7. Qualité des denrées alimentaires

Dans sa communication de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur dans le secteur des denrées alimentaires, la Commission a indiqué qu'elle ne proposerait plus de législation verticale imposant des spécifications de qualité pour des catégories particulières de produits, et qu'elle s'appuierait plutôt sur des exigences d'étiquetage et sur des instruments non contraignants pour promouvoir la reconnaissance mutuelle des règles nationales, conformément aux principes énoncés par la Cour de justice.

Selon cette approche, la question des normes de qualité et de la certification au sein du marché intérieur (applicable aux produits ou aux entreprises) est laissée à l'initiative des opérateurs. Il est toutefois évident que ces instruments doivent être utilisés dans le respect des règles concernant l'information trompeuse, et ne doivent pas créer d'entraves aux échanges. En outre, pour garantir la fiabilité de ces instruments, il conviendrait d'inciter les opérateurs à respecter les normes reconnues aux niveaux international et européen, en particulier les normes des séries ISO 9000 et EN 29 000. Par la suite, la Commission a pris plusieurs initiatives générales visant à promouvoir la mise en place d'une politique européenne de la qualité.

Une approche assez différente a été suivie dans le secteur agricole. Il est impossible, compte tenu des objectifs spécifiques de la PAC, d'envisager de supprimer toute possibilité de fixer des spécifications de qualité concernant la composition des produits. Dans le cadre des organisations communes de marché, les spécifications de qualité sont nécessaires, notamment lorsqu'une aide financière est accordée par la Communauté.

En ce qui concerne la promotion de la qualité et la politique de certification, des mesures spécifiques ont été mises en place, en particulier dans le domaine du développement rural. Ces instruments concernent les produits issus de l'agriculture biologique, les attestations de spécificité pour les produits traditionnels et les indications géographiques protégées.

D'une façon générale, la Commission estime que les approches différentes suivies pour le marché intérieur et pour la législation agricole ne donnent pas lieu à des contradictions ni à des distorsions de la concurrence. Néanmoins, dans l'optique de la simplification des règles d'hygiène vétérinaire, il serait peut-être utile de réexaminer les spécifications de qualité contenues dans la législation. Dans le principe, il semblerait logique, lorsque des dispositions relatives à la qualité sont nécessaires, qu'elles trouvent leur place dans une législation spécifique en matière de qualité et qu'elles soient supprimées de la législation vétérinaire, à moins qu'un lien avec un aspect sanitaire ne soit établi. La Commission souhaiterait des observations sur ce point.

8. Étiquetage des denrées alimentaires

La directive 79/112/CEE du Conseil concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard a été explicitement conçue pour servir de législation-cadre synthétisant les dispositions obligatoires en

matière d'étiquetage des denrées alimentaires. Cette directive a déjà été modifiée plusieurs fois. Les dernières modifications, adoptées par le Parlement européen et le Conseil en 1997, ont introduit le principe de la déclaration quantitative des ingrédients et modifié les dispositions relatives aux dénominations de vente des produits afin de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice. La Commission a l'intention de présenter le plus rapidement possible une proposition en vue d'une codification officielle de la directive.

La directive 79/112/CEE est fondée sur le principe de l'étiquetage fonctionnel. Elle a pour objet de garantir que les consommateurs disposent des informations essentielles sur la composition du produit, sur son fabricant, ainsi que sur les méthodes de stockage et de préparations utilisées, qui sont nécessaires pour garantir leur sécurité et des conditions de concurrence loyale. Les producteurs et fabricants peuvent donner toutes les informations supplémentaires qu'ils désirent, pour autant qu'elles soient exactes et qu'elles ne soient pas de nature à induire le consommateur en erreur.

Outre les règles établies par la directive 79/112/CEE, un certain nombre de textes verticaux contiennent des dispositions spécifiques d'étiquetage obligatoire, notamment les règles communautaires sur le vin, les fruits et légumes frais, les oeufs, et les directives spécifiques sur les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière. La Commission aimerait connaître le point de vue des parties intéressées quant à savoir s'il serait souhaitable de fusionner ces dispositions distinctes en un texte unique régissant l'étiquetage ou si, pour des raisons de flexibilité, il est préférable que ces exigences restent imposées par des textes spécifiques.

Certaines critiques ont récemment été formulées concernant le niveau de détail excessif de certains aspects des règles d'étiquetage. Il est arrivé notamment, tant au niveau communautaire que dans les États membres, que la législation exige que des informations figurant déjà sur l'étiquette d'un produit, par exemple dans la liste des ingrédients, soient reproduites de manière plus visible ailleurs sur l'étiquette. Dans le cas de la Sauce béarnaise cependant, la Cour de justice a reconnu que la fourniture d'informations dans la liste des ingrédients était dans de nombreux cas suffisante.

Toutefois, il a aussi été indiqué que par d'autres aspects, les dispositions en matière d'étiquetage ne fournissaient peut-être pas toujours suffisamment d'informations aux consommateurs. Par exemple, la Commission a récemment été invitée à envisager une modification des règles d'étiquetage, afin d'exiger davantage d'informations sur la présence d'allergènes connus dans les denrées alimentaires, même lorsque ces substances ne sont présentes qu'en très faible quantité voire à l'état de traces. De même, les règles en vigueur concernant l'indication des ingrédients composés des denrées alimentaires ont fait l'objet de critiques. Selon la législation en vigueur, il n'est pas nécessaire d'énumérer les constituants d'un ingrédient composé lorsque ce dernier intervient pour moins de 25 % dans le produit fini. Par exemple, dans le cas d'une tarte contenant moins de 25 % de pâte, il suffit de faire figurer la mention "pâte" sur la liste des ingrédients, et il est inutile de préciser tous les constituants de cette pâte. On a suggéré que

cette limite maximale de 25 % était trop élevée et qu'il conviendrait de la ramener à 5 % peut-être.

Outre les exigences de base en matière d'étiquetage obligatoire, certaines dispositions communautaires ont été arrêtées concernant les informations supplémentaires fournies de leur plein gré par les producteurs ou fabricants. Dans la Communauté, par exemple, l'étiquetage nutritionnel n'est pas obligatoire. Cependant, si les fabricants souhaitent faire des allégations nutritionnelles ou fournir des informations de cette nature, ils doivent le faire en respectant un modèle standardisé. De la même façon, le règlement (CEE) n° 2092/91 définit des règles concernant l'indication du mode de production biologique pour les légumes et produits végétaux, et la Commission a proposé des règles relatives à l'indication du mode de production biologique pour les produits d'origine animale.

Il est important que la législation communautaire en matière d'étiquetage trouve un juste milieu entre les exigences fondamentales d'étiquetage obligatoire et le recours aux instruments non contraignants. La Commission souhaiterait que les parties intéressées lui fassent savoir si elles considèrent que la législation établit ce juste milieu.

Comme indiqué plus haut, les producteurs ou fabricants sont actuellement libres de faire toutes les déclarations ou allégations qu'ils souhaitent dans l'étiquetage des denrées alimentaires, pour autant que ces déclarations soient exactes et qu'elles n'induisent pas le consommateur en erreur. La vérification de ces allégations incombe aux États membres. Ces dernières années, l'éventail des allégations figurant sur les étiquettes des produits ou dans la publicité faite à leur égard s'est élargi de façon spectaculaire. Les allégations sanitaires soulèvent des difficultés particulières car les effets bénéfiques allégués d'une denrée alimentaire donnée peuvent faire l'objet d'un débat scientifique, ce qui rend la tâche de vérification de l'allégation plus difficile pour les autorités compétentes. La Commission n'ignore pas que les États membres ont dans certains cas adopté des dispositions différentes concernant l'acceptabilité de certaines allégations, qui ont entravé la libre circulation des denrées alimentaires concernées. A un moment, la Commission a envisagé de proposer une législation spécifique concernant les allégations relatives aux denrées alimentaires, qui aurait défini les circonstances dans lesquelles certaines allégations pouvaient être faites. Toutefois, cette initiative s'est heurtée à un certain nombre de difficultés techniques et a été abandonnée, du moins pour l'instant. A la place, on envisage un renforcement des dispositions de la directive sur la publicité mensongère. La Commission souhaiterait expressément des observations concernant l'approche à suivre au niveau communautaire en matière de réglementation des allégations, qu'il s'agisse des allégations de composition telles que les mentions "allégé" ou "à faible teneur en matières grasses" ou des allégations sanitaires ou d'une autre nature qui sont de plus en plus fréquentes par rapport aux aliments dits "fonctionnels".

Par ailleurs, la Commission a l'intention d'entreprendre, dans le courant de l'année 1997, une révision de la directive sur l'étiquetage nutritionnel, en particulier pour actualiser certaines dispositions en fonction des nouvelles données scientifiques. Dans ce contexte, la Commission souhaiterait spécifiquement que les parties concernées se prononcent sur le bien-fondé d'un étiquetage nutritionnel obligatoire

et qu'elles lui fassent savoir si les informations nutritionnelles requises leur paraissent suffisantes pour garantir une information adéquate du consommateur. A cette occasion, la Commission pourra examiner d'autres observations relatives à cette directive. Sur le plan international, les normes correspondantes du Codex Alimentarius sont également en cours de révision.

Enfin, le règlement relatif aux nouveaux aliments qui porte notamment sur les denrées alimentaires contenant des OGM ou produites à partir d'OGM a été adopté récemment. Ce règlement exige que l'étiquetage des denrées alimentaires mentionne la présence de certaines matières telles que les OGM. La Commission attache une grande importance à la bonne application de ces règles d'étiquetage.

PARTIE IV

MAINTIEN D'UN NIVEAU DE PROTECTION ÉLEVÉ

1. Considérations générales

L'article 100 A paragraphe 3 du traité stipule que la Commission, dans ses propositions prévues au titre de la réalisation du marché intérieur en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé. L'article 129 du traité indique que les exigences en matière de protection de la santé sont une composante des autres politiques de la Communauté. En outre, l'article 129 A stipule que la Commission contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs par les mesures qu'elle adopte en application de l'article 100 A dans le cadre de la réalisation du marché intérieur et par des actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les États membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate.

Dans son discours devant le Parlement européen le 18 février 1997, le Président de la Commission a plaidé en faveur de l'établissement progressif d'une véritable politique alimentaire qui accorde une attention particulière à la protection et la santé des consommateurs. Dans cet esprit l'Union doit de se donner les moyens d'action nécessaires pour agir, en identifiant deux impératifs :

- une implication plus étroite du Parlement européen dans le processus décisionnel; à cette fin, la Commission utilisera plus souvent à l'avenir l'article 100a pour des propositions dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire ayant pour objet principal la santé du consommateur, tout en essayant de persuader la Conférence intergouvernementale d'accepter que toutes les décisions législatives soient prises suivant la procédure de co-décision.
- le besoin de voir la Communauté se doter d'une véritable compétence en matière de santé, la Commission a d'ailleurs présenté une proposition concrète à la CIG pour une révision substantielle de l'article 129, impliquant trois améliorations majeures:
 - une amélioration du processus de coordination des politiques menées par les États membres
 - la possibilité de procéder au niveau communautaire aux harmonisations nécessaires dans le domaine de la santé humaine,
 - la co-décision dans le domaine de santé

Pour ce qui est de la sécurité des denrées alimentaires, il ne saurait y avoir de compromis. Le traité requiert que la Commission prenne pour base un niveau élevé de protection dans ses propositions et qu'elle veille à ce que les exigences de santé publique soient pleinement intégrées dans ses politiques. Ce niveau de protection doit faire l'objet d'une surveillance continue et, le cas échéant, d'une adaptation pour tenir compte de nouvelles informations ou d'une réévaluation des informations déjà connues. Cette partie du document vise à étudier la façon dont ces objectifs sont intégrés dans les politiques communautaires de gestion du marché intérieur et dans la politique agricole commune, et à solliciter des suggestions d'amélioration.

2. Rôle de l'avis scientifique dans la préparation de la législation relative à la sécurité des denrées alimentaires

D'une façon générale, la Commission estime que la consultation préalable d'experts scientifiques indépendants constitue le meilleur moyen de garantir l'objectivité scientifique et la cohérence de l'analyse des risques lors de l'élaboration des règles relatives à la santé publique. Pour être efficace, le processus d'évaluation des risques doit porter sur toute la chaîne alimentaire. Par exemple, pour évaluer l'innocuité d'une substance chimique présente dans les aliments, il faut prendre en considération toutes les sources d'exposition humaine à cette substance, notamment sa présence en tant que contaminant dans les aliments ou dans l'eau de boisson, ainsi que l'exposition humaine qui résulte de son utilisation en tant qu'additif alimentaire, pesticide ou médicament vétérinaire. Plusieurs comités scientifiques ont des compétences qui ont un rapport avec le secteur des denrées alimentaires, notamment le comité scientifique de l'alimentation humaine, le comité scientifique vétérinaire, le comité scientifique des pesticides, le comité scientifique de la nutrition animale et le comité scientifique pour l'examen de la toxicité et de l'éco-toxicité. Une approche intégrée de l'évaluation des risques peut nécessiter la consultation de plusieurs de ces comités. L'analyse des risques effectuée par chacun d'eux comportera des aspects particuliers qui ne seront pas couverts par les autres comités, par exemple concernant les bonnes pratiques vétérinaires ou agricoles. La consultation de plusieurs comités est donc nécessaire, mais la coordination est essentielle pour éviter des évaluations multiples d'un même risque ou pour prévenir les doubles emplois.

De plus, il faut signaler que le Comité pour les médicaments vétérinaires, qui dépend de l'Agence européenne d'évaluation des médicaments à Londres, est responsable pour l'évaluation de la salubrité des résidus de médicaments vétérinaires présents dans les denrées alimentaires d'origine animale.

Un certain nombre de textes législatifs communautaires prévoient la consultation obligatoire du comité scientifique de l'alimentation humaine avant l'adoption de législations pouvant avoir des incidences sur la santé publique, par exemple en ce qui concerne les additifs, les contaminants, l'hygiène alimentaire, les matériaux en contact avec les aliments et les nouveaux aliments.

Pour que le processus d'évaluation scientifique soit crédible et mérite la confiance de l'opinion publique, il faut que des garanties suffisantes soient données quant à l'objectivité et à l'indépendance de l'avis scientifique obtenu. Dans ce but, la Commission a développé une nouvelle approche concernant les avis scientifiques qui est explicitée dans sa Communication sur la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire qui a été récemment présentée au Conseil et au Parlement européen. Cette nouvelle approche renforcera les trois principes majeurs que sont l'excellence scientifique, l'indépendance et la transparence des Comités scientifiques en :

- s'assurant que la qualification scientifique et la compétence soient les critères pour la sélection des membres des Comités scientifiques et que la procédure de sélection soit transparente vis à vis du Parlement européen, des États membres, des opérateurs économiques et des consommateurs.
- s'assurant que les membres des Comités scientifiques n'aient aucun intérêt qui puissent entrer en conflit avec l'exigence de donner un avis indépendant. A cet égard, les conditions et les procédures pour la déclaration d'intérêts seront étendues.
- appliquant une politique globale de transparence pour l'ensemble du processus de l'avis scientifique. En particulier, les Institutions européennes et les autorités nationales de même que toutes les parties intéressées y compris les consommateurs, à titre individuel ou en association auront accès à l'information sur les procédures de travail des Comités et sur leurs avis.

De plus, le regroupement de tous les Comités scientifiques sous la responsabilité d'une même Direction Générale de la Commission assurera une plus grande synergie et une meilleure coordination de leur travaux.

La Commission poursuivra également ses efforts pour :

- affermir le principe consistant à obtenir un avis scientifique communautaire avant l'élaboration de dispositions communautaires en matière de denrées alimentaires pouvant avoir des incidences sur la santé publique (certaines exceptions seront néanmoins nécessaires, en particulier en cas de mesures de sauvegarde urgentes);
- appliquer une procédure unique pour évaluer tous les risques (principe "one door, one key").

Par ailleurs, il faut être conscient des limites des compétences des comités scientifiques. Tant au niveau communautaire qu'au plan international, il existe une nette distinction entre la notion d'évaluation des risques et celle de gestion des risques. D'après les définitions à l'étude au sein du Codex Alimentarius, l'évaluation des risques est un processus scientifique qui consiste à identifier et à caractériser les dangers, à évaluer l'exposition et à caractériser le risque. La gestion des risques en revanche consiste à comparer les possibilités d'action à la lumière des résultats de l'évaluation des risques et, le cas échéant, à choisir et à mettre en oeuvre les moyens de contrôle appropriés, y compris des mesures réglementaires. Alors que l'évaluation des risques peut être confiée à des organes scientifiques consultatifs, la tâche de gestion des risques incombe aux autorités réglementaires et, au niveau communautaire, au Conseil, à la Commission et au Parlement européen.

Des difficultés particulières peuvent se présenter lorsque, en l'absence de consensus scientifique ou de données suffisantes, les comités scientifiques ne sont pas en mesure d'effectuer une évaluation exhaustive des risques. Dans de tels cas et compte tenu de l'obligation de garantir un niveau protection élevé, il convient d'adopter une approche prudente de la gestion des risques et d'appliquer le principe de précaution.

De plus, il convient également que le programme cadre de recherche de la Communauté fasse porter un effort particulier sur les recherche et applications destinées à faire progresser les connaissances et les techniques permettant de mieux évaluer les risques alimentaires et épidémiologiques ainsi que les moyens pour réduire ces risques.

La collecte des données nécessaires à l'évaluation des risques peut poser d'autres problèmes. Dans le cas de substances nouvelles, il appartient clairement au demandeur de rassembler les données nécessaires et de les présenter en vue de leur examen. Afin d'aider les demandeurs, il existe des lignes directrices et des documents similaires qui décrivent les informations qui sont nécessaires à l'évaluation. Cependant, pour les contaminants ou en cas de nouveaux facteurs de risques résultant de substances existantes, l'obtention des données nécessaires peut s'avérer problématique. Pour résoudre ce problème, la Communauté a instauré des procédures de coopération scientifique entre les États membres et la Commission pour l'examen des questions scientifiques liées aux denrées alimentaires.

3. **Coopération scientifique en matière d'alimentation**

Les principes de la coopération scientifique ont été officialisés par la directive 93/5/CEE concernant l'assistance des États membres à la Commission et leur coopération en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires, adoptée le 25 février 1993. Cette directive stipule que les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre à leurs autorités et organismes compétents de coopérer avec la Commission et de lui apporter l'assistance nécessaire pour l'examen scientifique des questions d'intérêt public relatives aux denrées alimentaires, en particulier dans le domaine de la santé publique, dans des disciplines telles que celles liées à la médecine, à la nutrition, à la toxicologie, à la biologie, à l'hygiène, aux technologies alimentaires, à la biotechnologie, aux aliments et procédés nouveaux, aux techniques d'évaluation des risques, à la physique et à la chimie.

Pour que cette coopération soit efficace, chaque État membre doit désigner une seule autorité chargée de la coopération avec la Commission et de l'attribution des tâches à l'institut compétent. Les principales tâches de coopération scientifique ont trait à :

- la rédaction de protocoles d'évaluation des risques liés aux ingrédients alimentaires et la mise au point de méthodes d'évaluation nutritionnelle;
- l'évaluation de l'adéquation nutritionnelle du régime alimentaire;
- l'examen des données d'essai présentées à la Commission et la production d'une monographie à l'attention du comité scientifique de l'alimentation humaine;
- la réalisation d'enquêtes sur la consommation des denrées alimentaires;
- la réalisation d'enquêtes sur la composition du régime alimentaire dans les divers États membres ou des contaminants biologiques ou chimiques des denrées alimentaires.
- la formulation d'avis autorisés sur les questions de sécurité alimentaire, afin d'aider la Commission à s'acquitter de ses engagements internationaux.

En fonction des suggestions formulées par les États membres et de ses propres priorités, la Commission doit établir et tenir à jour un inventaire des tâches de coopération scientifique. Cet inventaire comprend une brève description de chaque tâche, le nom du pays assurant la coordination, le nom des autres pays participant à la tâche et la durée prévue de celle-ci. L'inventaire actuel prévoit une série de tâches concernant la collecte d'informations sur les contaminants chimiques et microbiologiques des aliments, sur les arômes, des évaluations de l'apport et de l'exposition alimentaires, ainsi que l'examen des aspects scientifiques de la nutrition.

La gestion de chaque tâche incombe à l'institut coordonnateur. La Commission se charge de la gestion globale du processus de coopération scientifique. Les frais découlant des tâches sont principalement supportés par les États membres concernés. La Commission accorde une aide financière limitée pour couvrir les frais supplémentaires de coordination et d'organisation de réunions avec des experts nationaux. Bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement définitif, les résultats préliminaires semblent indiquer que la coopération scientifique constitue une méthode utile et très rentable pour mettre en commun les informations et les ressources dans certains domaines.

Par ailleurs, il importe de reconnaître la complémentarité du processus de coopération scientifique et le rôle du comité scientifique de l'alimentation humaine. En matière d'évaluation des risques, le rôle de la coopération scientifique est de rassembler les meilleures informations disponibles dans les États membres sur un sujet donné. Ces informations sont ensuite transmises au comité scientifique de l'alimentation humaine pour servir de base à l'évaluation des risques à laquelle procède ce comité qui conserve son rôle de conseiller principal de la Commission pour les questions scientifiques relatives aux denrées alimentaires. Le centre Commun de Recherche peut en outre, en tant que centre d'expertise scientifique indépendante de la Commission, contribuer à cette politique.

4. Gestion des risques graves et immédiats pour la santé publique

Toutes les réglementations communautaires relatives à la protection de la santé publique prévoient des clauses de sauvegarde. Celles-ci permettent aux États membres de restreindre la commercialisation d'un produit ou d'une substance lorsqu'ils sont fondés à penser que cela constitue un danger, quand bien même le produit est conforme aux réglementations communautaires en vigueur. Un système d'alerte rapide a été mis en place en 1984 pour échanger des informations sur les risques graves et immédiats menaçant la santé et la sécurité des consommateurs; ce système a par la suite été introduit dans la directive 92/59/CEE. Si nécessaire, la Commission peut convoquer à très brève échéance des réunions des comités scientifiques compétents pour étudier le risque en question.

En outre, avec l'achèvement du marché intérieur, la Commission s'est vue conférer d'importants pouvoirs, dans le cadre de la directive 92/59/CEE sur la sécurité générale des produits en particulier, qui lui permettent d'intervenir et de retirer du marché les produits qui présentent des risques graves et immédiats pour les consommateurs. Cependant, au titre de cette directive, la Commission ne peut intervenir que sur la base des informations qui lui sont transmises par un État membre.

De plus, la Commission a adopté une Communication concernant la gestion des cas urgents dans le cadre de la mise en oeuvre des règles communautaires (COM (93) 430 final du 16 décembre 1993). Le mécanisme déjà mise en place dans différents secteurs y fait l'objet d'une description et des sujets de réflexion et de discussion y sont proposés.

Par ailleurs, en vertu des directives vétérinaires et de la directive 93/43/CEE relative à l'hygiène, la Commission peut dans certains cas arrêter des dispositions provisoires d'urgence, qui prennent effet immédiatement, sous réserve d'une ratification par une procédure de comité dans un délai très bref. Dans son ordonnance du 12 juillet 1996 relative à la demande en référé introduite par le Royaume-Uni à l'encontre des mesures d'urgence en matière de protection contre l'ESB imposées par la Commission, la Cour de justice a reconnu la prééminence de la protection de la santé publique, indépendamment des préjudices économiques et sociaux, même difficilement réparables, susceptibles de découler de l'application des mesures en cause.

Il y a cependant une différence importante entre l'étendue des pouvoirs conférés à la Commission par les clauses de sauvegarde des directives vétérinaires d'une part, et par celles de la directive générale sur l'hygiène d'autre part. Les clauses de sauvegarde des directives vétérinaires concernent les risques associés tant aux produits importés de pays tiers qu'à ceux qui font l'objet d'échanges intra-communautaires. En revanche, la clause de sauvegarde figurant à l'article 10 de la directive générale sur l'hygiène ne s'applique qu'aux risques présentés par les produits importés de pays tiers. La Commission souhaiterait donc que les parties intéressées se prononcent sur l'utilité d'étendre le champ d'application de cette dernière clause de sauvegarde aux produits communautaires.

Lorsqu'un risque grave est associé à plusieurs catégories de produits et déclenche ainsi la mise en oeuvre de plusieurs procédures d'urgence, une coordination adéquate s'impose pour garantir la compatibilité des diverses mesures arrêtées. Il est également essentiel que ces procédures soient bien comprises par tous ceux qui sont concernés par la gestion de risques graves, notamment les autorités compétentes des États membres, les consommateurs et l'industrie.

En dernier lieu, l'expérience indique qu'il serait peut-être utile d'améliorer les modalités de gestion des informations et d'alerte du public en cas de risque grave. Les procédures d'alerte rapide et de sauvegarde nécessitent une coopération et une confiance mutuelle entre les États membres, ainsi qu'une due prise en considération des besoins des consommateurs et de l'industrie. Il faut que des informations fiables concernant des risques sanitaires graves en rapport avec les denrées alimentaires soient portées le plus rapidement possible à la connaissance du public, mais il est également important d'éviter les fausses alertes et les messages alarmistes. Il est déjà arrivé que des mesures concernant toute une catégorie de produits soient prises, alors que le problème ne concernait qu'un produit particulier. L'information du public et les avertissements doivent être dans la mesure du possible ciblés sur des produits spécifiques et être proportionnés au risque encouru. La Commission souhaiterait des observations sur les mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'aptitude de la Communauté à faire face aux risques graves et immédiats de santé publique en rapport avec les denrées alimentaires.

5. Situations d'urgence radiologique

En situation normale (c'est-à-dire en dehors des situations accidentelles), la protection des denrées alimentaires contre une contamination par des substances radioactives est assurée par la directive 80/836/EURATOM du Conseil qui sera abrogée le 13 mai 2000. Cette directive est remplacée par la directive 96/29/EURATOM.

Après l'accident de Tchernobyl, un certain nombre de dispositions concernant les situations accidentelles ont également été arrêtées. Les dispositions actuellement en vigueur du fait de cet accident sont énoncées dans le règlement 737/90 du Conseil, du 22 mars 1990, qui complétait et adaptait les règlements adoptés jusqu'alors. Ce règlement restera en vigueur jusqu'à la fin mars 2000.

Le système qui sera dorénavant applicable en cas d'accident est défini par le règlement 3954/87 du 22 décembre 1987, qui prévoit qu'en de telles circonstances, la Commission peut imposer des niveaux maximaux admissibles prédéterminés de contamination radioactive. Cette mesure d'urgence peut ensuite être adaptée en fonction de la nature exacte et de l'ampleur de l'accident en question.

Le règlement 89/2219 du Conseil, du 18 juillet 1989, interdit l'exportation de denrées alimentaires dont la contamination radioactive dépasse les niveaux maximaux admissibles dans la Communauté.

Le 14 décembre 1987, le Conseil a adopté la décision 87/600/EURATOM concernant les modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique. Selon ce mécanisme, l'échange d'informations porte également sur les niveaux d'activité mesurés dans les denrées alimentaires et dans les eaux de boisson.

6. Zoonoses

Selon la définition figurant dans la législation Communautaire existante, zoonoses sont des maladies et/ou infections pouvant se transmettre naturellement des animaux à l'homme. Les principales zoonoses pouvant être transmises par l'alimentation sont :

- les contaminations virales, par exemple par le virus Norwalk et le virus de l'hépatite A transmis par les coquillages;
- les infections bactériennes, par exemple les infections à salmonelles, campylobacter, E. coli et B. melitensis, et la tuberculose bovine;
- les intoxications bactériennes, par exemple l'entérotoxémie à staphylocoques et le botulisme;
- les protozooses comme la cryptosporidiose et la toxoplasmose;
- les infections à cestodes, par exemple à cysticercus bovis et cysticercus cellulosae;

– les infections à nématodes comme la trichinose.

Des règles communautaires spécifiques ont été adoptées pour lutter contre certaines des infections bactériennes, notamment la tuberculose bovine et la brucellose bovine, ovine et caprine, afin de les éradiquer de la population animale (et partant de les supprimer dans la population humaine). Ces programmes sont fondés sur le principe du dépistage des animaux vivants, suivi de l'abattage de tous ceux qui présentent une réaction positive. Dans certains cas, la vaccination est également utilisée pour diminuer les niveaux d'infection dans la population animale. Des progrès considérables ont été réalisés en ce qui concerne la tuberculose et la brucellose bovines, mais les résultats sont beaucoup moins probants dans le cas de la brucellose ovine ou caprine.

Toute la législation communautaire relative à l'hygiène des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine prévoient des dispositions qui permettront de minimiser le risque de propagation des zoonoses de l'animal à la population humaine. Ces dispositions comprennent des mesures spécifiques telles que l'inspection ante et post-mortem des animaux dans les abattoirs, et des mesures générales, notamment des règles d'hygiène concernant la construction et l'exploitation des locaux utilisés pour la production des denrées alimentaires, et des dispositions garantissant des conditions de transformation et des températures de stockage/transport minimales.

En plus de ces directives verticales qui assurent directement ou indirectement le contrôle des zoonoses, le Conseil a adopté la directive 92/117/CEE concernant les mesures de protection contre certaines zoonoses et certains agents zoonotiques chez les animaux et dans les produits d'origine animale, en vue de prévenir les foyers d'infection et d'intoxication dus à des denrées alimentaires. Les dispositions de cette directive visent par essence à surveiller et à contrôler une série de zoonoses. Les États membres sont tenus de faire rapport annuellement sur l'occurrence, les tendances et les sources des infections zoonotiques constatées (dans la population humaine, chez les animaux domestiques, dans les aliments pour animaux et dans la faune sauvage) au cours de l'année précédente. La directive prévoit également des mesures pour surveiller, contrôler et à terme éradiquer certains sérotypes de salmonelles qui contaminent les troupeaux de volailles de reproduction.

L'expérience suggère que les délais accordés aux États membres pour prendre certaines mesures étaient trop optimistes et qu'il conviendrait de revoir certaines dispositions techniques de la directive. La Commission est donc ouverte à toute suggestion d'amélioration de cette directive.

Mesures possibles de lutte contre les zoonoses

De par leur nature, les agents zoonotiques peuvent infecter au moins deux espèces hôtes. Certains agents, notamment les salmonelles, peuvent infecter une grande variété d'hôtes différents, et les signes cliniques de la maladie ne sont pas nécessairement patents chez tous les animaux infectés. Il en résulte que les programmes de lutte et d'éradication peuvent être mis en oeuvre à différents points du cycle infectieux et qu'il peut s'avérer nécessaire de recourir à plusieurs approches. Outre l'application des principes généraux d'hygiène à toutes les étapes

de la chaîne alimentaire, qui a été évoquée dans d'autres parties du présent Livre vert, les stratégies spécifiques peuvent inclure :

- **l'éradication** de l'agent de la population animale ou de l'environnement
- **la réduction** du niveau d'infection de la population animale, jusqu'à un point où il ne présente plus de risque pour la santé humaine, notamment par la transformation des aliments des animaux, les programmes de vaccination, le traitement des animaux infectés et la destruction des animaux présentant des signes cliniques d'infection;
- **le retrait** de l'agent de la chaîne alimentaire, notamment par l'application, lors de la transformation des matières premières, d'un traitement spécifique garantissant la destruction de tous les agents;

L'éradication est une option coûteuse, non seulement parce qu'elle nécessite la mise en place de programmes de dépistage qui sont grands consommateurs de ressources humaines et financières, mais aussi parce qu'elle implique la destruction des animaux infectés. Elle n'est possible que s'il existe un test de dépistage animal suffisamment sensible et spécifique et si le programme bénéficie du soutien de la communauté agricole. Par ailleurs, un programme d'éradication ne donnera des résultats satisfaisants que si l'agent de la maladie a une variété restreinte d'hôtes (et peu parmi la faune sauvage). Cette approche peut se justifier quand la maladie pose des problèmes sérieux sur les plans de la santé publique ou animale ou au niveau économique, comme c'est le cas de la tuberculose et de la brucellose bovines.

La réduction fait appel à une série de mesures distinctes ciblées sur différents points du cycle d'élevage. Elle sert souvent d'étape préalable à un programme d'éradication et même si telle n'est pas l'intention, un programme coordonné visant à réduire l'occurrence de la maladie dans la population animale peut considérablement abaisser le risque d'infection auquel le consommateur est exposé. Ces programmes nécessitent généralement un degré élevé de coopération entre les éleveurs, les fournisseurs, les entreprises de transformation alimentaire et les services officiels.

Le retrait de l'agent de la chaîne alimentaire implique généralement le traitement des aliments par une méthode spécifique, que l'agent soit présent ou non dans l'aliment. Cette option est particulièrement utile lorsque la détection de l'agent infectieux est trop onéreuse ou pas assez fiable. L'aliment peut faire l'objet d'un traitement thermique, d'une déshydratation, d'une cuisson, d'une salaison, d'une congélation, etc. Bien qu'efficace, cette approche ne supprime généralement pas le risque de réinfection; par exemple, de la viande cuite ayant été conservée avec de la viande crue est souvent incriminée dans les cas d'intoxication alimentaire.

7. Introduction d'une obligation générale d'innocuité et de salubrité des denrées alimentaires

La législation communautaire impose aux producteurs de denrées alimentaires une série d'obligations spécifiques visant à garantir que les denrées alimentaires satisfont aux exigences établies par les règles communautaires. Au niveau national cependant, certains États membres sont allés un peu plus loin. Outre la transposition de la législation communautaire, ils ont également introduit dans leur droit interne une obligation générale d'innocuité des denrées alimentaires. Les entreprises du secteur alimentaires sont donc tenues de s'assurer que seules des denrées alimentaires saines, propres à la consommation humaine et ne présentant pas de risque pour la santé des consommateurs sont mises sur le marché. Toute entreprise du secteur alimentaire qui commercialise une denrée alimentaire ne répondant pas à ces exigences commet une infraction à la législation de l'État membre concerné, et est passible d'une sanction pénale ou administrative.

Il s'agit donc de savoir s'il serait souhaitable d'introduire une obligation générale de ce type au niveau communautaire. Il importe de souligner que les entreprises du secteur alimentaire devront répondre du respect d'une telle obligation générale directement devant les autorités compétentes, en vertu du droit pénal ou administratif de l'État membre concerné. Cette obligation générale serait donc totalement distincte de la notion de responsabilité des producteurs envers les consommateurs du fait des produits défectueux, qui est abordée dans le point suivant. Par ailleurs, l'introduction d'une telle obligation générale ne nécessiterait pas la mise en place de nouveaux systèmes d'autorisation préalable ou de notification de la part des États membres.

7.1 La situation actuelle au niveau communautaire

Bien que la législation communautaire des denrées alimentaires définisse une série d'obligations spécifiques incombant aux entreprises du secteur alimentaire, elle ne contient pas, à l'exception de la directive sur la sécurité générale des produits, d'obligation générale imposant que seuls des aliments sûrs, sains et propres à la consommation humaine puissent être mis sur le marché. Chaque directive aborde la question de manière différente : certaines directives verticales sur l'hygiène requièrent explicitement que certains produits soient propres à la consommation humaine; dans d'autres directives, cette exigence est implicite; quant à la directive sur l'hygiène générale, elle stipule que "la préparation, la transformation, la fabrication le conditionnement, le stockage, le transport, la distribution, la manutention et la vente ou la mise à disposition de denrées alimentaires sont effectués de manière hygiénique".

L'article 3 paragraphe 1 de la directive 92/59/CEE sur la sécurité générale des produits impose aux fabricants de ne mettre sur le marché que des produits sûrs. Cependant, certains ont fait valoir que la notion de sécurité des produits telle qu'elle est définie par la directive 92/59/CEE était assez différente de l'exigence d'innocuité, de salubrité et d'aptitude à la consommation humaine concernant les denrées alimentaires. Une denrée alimentaire peut par exemple être dénaturée par des substances qui ne présentent pas intrinsèquement de risques pour la santé et qui ne rendent pas la denrée alimentaire dangereuse au sens de la directive 92/59/CEE. Néanmoins, ces denrées alimentaires ne devraient pas être considérées comme étant propres à la consommation humaine.

L'introduction d'une obligation générale d'innocuité et de salubrité des denrées alimentaires servirait donc à renforcer le niveau global de protection des consommateurs de la Communauté, car elle inciterait les entreprises alimentaires à instaurer leurs propres procédures internes de sécurité et de contrôle. Cette obligation générale de sécurité contribuerait aussi à la simplification de l'ensemble de la législation alimentaire communautaire, puisque qu'elle permettrait de se passer de réglementations plus spécifiques dans les domaines où les dispositions générales seraient suffisantes pour garantir la sécurité des produits. Cependant, il conviendrait de s'assurer également que l'introduction d'une nouvelle obligation d'innocuité et de salubrité ne crée pas d'obstacles aux échanges au sein du marché intérieur. Toutes les mesures devront donc être compatibles avec les principes du marché intérieur, et en particulier avec les règles de libre circulation des marchandises énoncées par le traité.

7.2 Portée de l'obligation générale d'innocuité et de salubrité

Pour être efficace, toute nouvelle obligation générale d'innocuité et de salubrité devrait en principe s'appliquer à toute la chaîne alimentaire, depuis la production primaire jusqu'à la vente finale de la denrée alimentaire au consommateur. Il faut également tenir compte de la complexité croissante des interactions entre producteurs, fabricants et distributeurs. Les producteurs primaires, par exemple, ont souvent des obligations contractuelles envers les fabricants ou les distributeurs, qui leur imposent de respecter des spécifications concernant la qualité ou la sécurité. De plus en plus, les distributeurs proposent des produits qui sont fabriqués sous leur propre nom de marque, et jouent un rôle clé dans la conception des produits.

Cette nouvelle situation devrait s'accompagner d'une plus grande co-responsabilité sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, au lieu d'un éclatement des responsabilités individuelles. Chaque maillon de la chaîne alimentaire devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir l'innocuité des denrées alimentaires dans le cadre de ses propres activités, en appliquant les principes du type HACCP ou d'autres instruments similaires. Lorsqu'un produit s'avère non conforme aux normes, il conviendrait d'examiner la responsabilité de chaque maillon de la chaîne

pour vérifier si les obligations spécifiques de chacun ont été respectées. Par exemple, il serait injuste, en principe, de tenir un détaillant responsable de la présence d'une quantité excessive d'additifs alimentaires dans un produit en conserve sur lequel ce détaillant n'exerce aucun contrôle. Cependant, si l'on détecte une contamination microbiologique de produits de charcuterie dans un point de vente, des investigations supplémentaires seront nécessaires pour déterminer si la contamination est imputable à une mauvaise hygiène durant la fabrication, à une rupture de la chaîne du froid durant la distribution ou à de mauvaises conditions de manutention et de stockage sur le point de vente.

Cela soulève la question du moyen de défense tiré de la "diligence requise". Lorsqu'une entreprise du secteur alimentaire commercialise une denrée alimentaire qui ne répond pas aux exigences de sécurité prescrites par la législation communautaire ou nationale, cette entreprise est passible des sanctions administratives ou pénales prévues par la législation de l'état membre concerné. Toutefois, dans certains États membres, l'entreprise ne sera pas tenue responsable si elle peut prouver qu'elle a pris toutes les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle pour garantir la conformité de la denrée alimentaire aux exigences légales (c'est-à-dire si elle a fait preuve de la diligence requise). Le respect de cette obligation de diligence constitue ainsi un moyen de défense absolu dans toute procédure judiciaire ou administrative subséquente. Dans d'autres États membres toutefois, l'opérateur reste responsable, mais le fait que l'entreprise ait fait preuve de la diligence requise sera pris en compte et la sanction sera moins lourde.

Lors des consultations préliminaires, la Commission a reçu plusieurs requêtes suggérant que l'introduction d'une obligation générale de sécurité des denrées alimentaires dans la législation communautaire soit assortie de la possibilité d'invoquer le moyen de défense tiré de la diligence requise.

La Commission n'ignore pas que la détermination des faits et des circonstances rendant un opérateur passible de sanctions administratives ou pénales est une question complexe qui dépend très fortement de la structure des différents systèmes juridiques nationaux.

Elle estime cependant que la prise en compte, dans le système de sanctions, de l'obligation de prendre toutes les précautions raisonnables pour garantir l'innocuité des denrées alimentaires est un bon moyen de reconnaître la responsabilité des entreprises à cet égard. En conséquence, un opérateur qui n'a pas respecté cette obligation devrait être passible de sanctions plus lourdes en cas de non-conformité des produits aux réglementations, alors que celui qui l'a respectée devrait pouvoir invoquer le moyen de défense tiré de la diligence requise ou au moins bénéficier d'un allègement des sanctions.

La possibilité d'invoquer le moyen de défense tiré de la diligence requise devrait aussi être envisagée dans l'éventualité d'une extension de l'obligation de sécurité à la production primaire.

La Commission souhaiterait des observations détaillées sur ces questions.

8. Application du principe de la responsabilité du fait des produits défectueux dans le secteur des denrées alimentaires

La directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits défectueux pose en principe qu'un producteur est responsable du dommage causé par un défaut de son produit. La directive s'applique aux denrées alimentaires et aux autres produits. Toutefois, la définition du produit figurant à l'article 2 de ladite directive exclut les matières premières agricoles et les produits de la chasse. Aux fins de cette directive, on entend par matières premières agricoles les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, à l'exclusion des produits ayant subi une première transformation. Par conséquent, les produits agricoles non transformés et les produits de la chasse sont en principe exclus du champ d'application de la directive sur la responsabilité du fait des produits, mais les États membres peuvent arrêter des dispositions prévoyant le contraire. Jusqu'à présent, seuls la Grèce, le Luxembourg, la Finlande et la Suède ont choisi cette option.

Ces dernières années, les demandes visant à inclure les matières premières agricoles non transformées dans le champ d'application de la directive sur la sécurité du fait des produits ont été de plus en plus nombreuses. Elles se sont faites encore plus pressantes récemment, en raison des craintes suscitées par l'encéphalopathie spongiforme bovine.

En principe, l'inclusion des matières premières agricoles non transformées dans le champ d'application de la directive sur la responsabilité du fait des produits constituerait une étape importante pour la protection des consommateurs dans le cadre de la législation communautaire. Il ne faut cependant pas croire que cela permettrait de résoudre tous les problèmes susceptibles de se poser. L'article 4 de la directive dispose que la victime est tenue de prouver le dommage, le défaut et le lien de causalité entre le dommage et le défaut. L'expérience a montré qu'il était très difficile de remonter jusqu'à l'élément précis responsable de l'apparition d'une maladie d'origine alimentaire. Ces difficultés sont d'autant plus grandes que le délai entre l'exposition à la denrée alimentaire contaminée et l'apparition des symptômes est long. Dans le cas précis de l'ESB, même si un lien est établi avec la nouvelle variante de la maladie de *Creutzfeldt-Jakob*, il sera probablement impossible, compte tenu de la très longue période d'incubation, de prouver qu'un produit particulier est responsable du dommage causé.

Un autre problème est celui de la difficulté à remonter jusqu'au point de production d'une denrée alimentaire à partir de son point de vente au consommateur. La Communauté a récemment adopté des mesures visant à garantir la "traçabilité" des produits d'origine bovine afin d'établir leur origine, et il a été suggéré d'étendre ces nouvelles règles à d'autres produits d'origine animale. Il convient également de se demander si d'autres règles de traçabilité doivent faire l'objet d'instruments juridiquement contraignants ou s'il est préférable de prévoir à cet effet des instruments volontaires. Un certain nombre de grands détaillants et distributeurs de denrées alimentaires ont fait savoir qu'ils étaient en train de mettre au point des systèmes pour améliorer la "traçabilité" des denrées alimentaires. Dans ce contexte, il convient de noter que l'article 3 paragraphe 1 de la directive sur la responsabilité du fait des produits stipule que "si

le producteur du produit ne peut être identifié, chaque fournisseur en sera considéré comme producteur...”.

Dans ces conditions, il semble que l’extension du champ d’application de la directive sur la responsabilité des faits des produits aux matières premières agricoles non transformées ne permette pas de se passer de règles appropriées en matière de sécurité des produits et de systèmes efficaces de contrôle officiel, mais qu’elle constitue une mesure complémentaire à part entière. La Commission souhaiterait des observations sur ce point.

9. Répondre aux nouvelles aspirations des consommateurs

Jusqu’à présent, le principal souci du droit communautaire alimentaire a été d’assurer la libre circulation des denrées alimentaires dans la Communauté, principalement par le biais d’une législation alimentaire harmonisée. Par contre, le droit communautaire alimentaire ne s’est pas préoccupé de façon extensive de questions nutritionnelles ou des moyens de répondre aux intérêts publics. Ce Livre vert, arrivant à un moment où les intérêts que portent le public sur l’alimentation et la santé sont élevés, constitue une opportunité de lancer un débat concernant les nouvelles approches relatives à ces questions, que ce soit sur la politique alimentaire générale ou sur des législations spécifiques.

Le droit alimentaire constitue une des composantes majeures de la politique alimentaire et nutritionnelle. Il peut jouer un rôle en augmentant la prise de conscience des citoyens de la Communauté concernant leurs achats alimentaires, leurs régimes et la préparation de leur repas, et peut aider à les encourager à faire des choix sains qui devrait permettre d’améliorer la santé et réduire les maladies et la mortalité prématurée. Dans ce processus, un effort de collaboration du secteur de la santé, des consommateurs, des gouvernements, de l’industrie et de la Communauté elle-même devrait bénéficier à toutes les parties.

La Commission souhaiterait obtenir des commentaires sur l’approche à suivre au niveau communautaire en matière de nutrition et de santé, sur les initiatives qui devraient être entreprises et sur la nécessité éventuelle d’adaptation du droit communautaire alimentaire.

De plus, depuis quelques années, les consommateurs manifestent un intérêt croissant pour les méthodes de production de leurs denrées alimentaires. Ils sont de plus en plus nombreux à vouloir s’assurer que les aliments qu’ils consomment sont produits par des méthodes respectueuses de l’environnement et du bien-être des animaux d’élevage. Des événements récents et en particulier les craintes suscitées par la possibilité d’une transmission de l’ESB à l’homme ont clairement fait apparaître que certaines méthodes de production pourraient aussi avoir des incidences sur l’innocuité des denrées alimentaires.

D’autres débats ont porté sur les implications éthiques et écologiques des nouveaux progrès scientifiques tels que l’utilisation d’OGM dans les denrées alimentaires et l’application des techniques de clonage.

La législation communautaire contient déjà de nombreuses dispositions visant à répondre à ces préoccupations. Des règles strictes régissent l'utilisation des pesticides et des médicaments vétérinaires dans la production des denrées alimentaires, qui limitent l'usage de ces substances au minimum compatible avec les bonnes pratiques agricoles ou vétérinaires. Des limites sont également fixées pour que les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires et les contaminants d'origine agricole ou environnementale ne présentent pas de risques pour la santé des consommateurs. Ces règles ne sauraient être présentées en détail dans le présent Livre vert, mais elles font apparaître deux aspects importants qui ont un rapport direct avec la législation alimentaire : celui de la sécurité et celui de l'information des consommateurs.

En ce qui concerne la sécurité des denrées alimentaires, il ne saurait y avoir de compromis. Les précédents points de cette partie ont décrit la façon dont les techniques d'évaluation et de gestion des risques sont intégrées dans les politiques communautaires relatives aux denrées alimentaires. Le maintien d'un niveau élevé de protection implique qu'il ne peut être question d'autoriser des denrées alimentaires ou des méthodes de production dangereuses moyennant un étiquetage approprié. Si ces denrées ou méthodes ne sont pas sûres, elles ne peuvent pas être autorisées.

Pour ce qui est de l'étiquetage, actuellement la directive 79/112/CEE exige que l'étiquetage d'une denrée alimentaire fasse mention des procédés ou traitements que celle-ci a subi uniquement dans les cas où l'omission de cette information serait susceptible de créer une confusion dans l'esprit du consommateur, par exemple pour les produits en poudre, lyophilisés, surgelés, concentrés ou fumés. Par ailleurs, l'étiquetage des denrées alimentaires ayant fait l'objet d'une irradiation doit toujours faire état de ce traitement. En revanche, la législation communautaire ne requiert pas de mentions concernant les méthodes ou procédés de production qui n'ont pas d'incidence sur les caractéristiques alimentaires du produit fini. Des discussions approfondies ont eu lieu récemment entre le Parlement, le Conseil et la Commission pour savoir dans quelle mesure il conviendrait de proposer une exigence d'étiquetage systématique pour les denrées alimentaires issues de la biotechnologie moderne, lors de l'examen de la proposition de règlement de la Commission relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires.

D'une façon générale, l'expérience montre que lorsque les consommateurs manifestent un réel besoin d'informations complémentaires sur certains aspects d'une denrée alimentaire, les producteurs et les distributeurs y répondent souvent de façon spontanée par exemple par l'étiquetage, des lignes téléphoniques "information" ou Internet. Il conviendrait peut-être d'envisager de nouvelles initiatives communautaires pour encourager le développement de ces réponses spontanées. De plus, dans certains cas, des mesures obligatoires peuvent être appropriées, comme cela a été le cas récemment pour l'étiquetage de la viande bovine. La Commission souhaiterait des observations sur cette question.

PARTIE V

GARANTIR LA MISE EN OEUVRE EFFECTIVE DES REGLES RELATIVES AU MARCHÉ INTERIEUR

1. Considérations générales

A présent que l'harmonisation des dispositions législatives nationales relatives aux denrées alimentaires est en grande partie réalisée, il convient de s'assurer que le marché intérieur fonctionne de manière efficace et qu'il offre aux producteurs et aux consommateurs les avantages qu'ils en attendent.

La nécessité de garantir une gestion efficace du marché intérieur a été reconnue par le rapport Sutherland d'octobre 1992 intitulé "Le marché intérieur après 1992 - Répondre au défi" et par le Conseil européen. Plusieurs communications de la Commission au Conseil ont également insisté sur la nécessité d'un fonctionnement efficace du marché intérieur :

- La gestion de la reconnaissance mutuelle des règles nationales après 1992 (COM (93) 669 final du 15 décembre 1993)
- Le développement de la coopération administrative pour la mise en oeuvre et l'application de la législation communautaire dans le cadre du marché intérieur (COM (94) 29 final du 16 février 1994)
- Tirer le meilleur parti du marché intérieur (COM (93) 632 final du 22 décembre 1993).
- le programme d'action pour le marché intérieur (COM (97) 184)

Plus récemment, le Conseil Marché intérieur a adopté une série de résolutions destinées à rendre les règles régissant le marché intérieur les plus simples et les plus univoques possible. Les diverses possibilités de simplification de la législation alimentaire communautaires ont été largement exposées dans la partie II et ne seront plus évoquées ici.

Cette partie a pour objet d'étudier les modalités en vigueur pour garantir la mise en oeuvre efficace de la législation communautaire au sein du marché intérieur et de solliciter des suggestions d'amélioration.

2. Transposition et application du droit communautaire

Il est assurément nécessaire, pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, de contrôler la transposition des directives communautaires par les États membres et de vérifier que les règles communautaires sont correctement appliquées. La Commission a fait réaliser une série d'études spécifiques sur la mise en oeuvre des directives relatives aux denrées alimentaires, dont les résultats sont en cours d'analyse. Les cas de mise en oeuvre incorrecte seront examinés avec les États membres concernés.

En plus des dispositions législatives qu'elles arrêtent pour transposer la législation communautaire, les autorités nationales ont coutume de publier des prescriptions ou des directives d'exécution à l'intention d'organismes de contrôle officiel, en particulier lorsque que le champ d'application de la législation est très large. Ces prescriptions sont destinées à garantir une application uniforme de la législation sur tout le territoire de l'État membre concerné et à résoudre les problèmes pratiques de mise en oeuvre.

Cependant, ces prescriptions peuvent créer des difficultés de gestion du marché intérieur si les États membres interprètent différemment la législation et qu'en conséquence, les dispositions de cette dernière ne sont pas appliquées de manière uniforme au sein du marché intérieur. Il est donc important d'assurer la transparence au niveau communautaire et d'éliminer les divergences éventuelles.

Depuis plusieurs années, la Commission a recours à une méthode de travail informelle qui consiste à soumettre aux comités permanents les questions concernant la mise en oeuvre de la législation communautaire. Une approche similaire a été suivie lorsque la mise en oeuvre de la législation a fait surgir des difficultés imprévues. Dans de nombreux cas, les discussions ont abouti à un accord entre les autorités compétentes des États membres et la Commission sur la façon dont la législation devait être interprétée ou appliquée. La Commission estime que cette procédure utile doit être maintenue et qu'il convient de mettre, de façon encore plus large, les conclusions du comité à disposition des parties intéressées, étant entendu que celles-ci n'ont pas de valeur juridique et qu'en cas de litige, c'est à la Cour de justice qu'il appartient de trancher sur l'interprétation du droit communautaire.

Enfin, par souci de transparence, il conviendrait d'inciter toutes les parties concernées à débattre ouvertement des questions de mise en oeuvre et d'application de la législation, au sein d'un forum où les États membres pourraient être consultés et où les représentants des différents intérêts socio-économiques pourraient exprimer leurs points de vue. A cet effet, la Commission souhaiterait des prises de position sur le bien-fondé de réunions périodiques avec les représentants des États membres, des producteurs, de l'industrie, du commerce et des consommateurs, afin d'examiner les questions générales relatives à la mise en oeuvre de la législation communautaires. Néanmoins, les questions concernant la non-conformité des réglementations nationales aux dispositions du droit communautaire ne seront pas abordées lors de ces réunions et continueront d'être traitées conformément aux procédures en vigueur au sein de la Commission.

3. Contrôle et mise en application

En vertu du traité, il appartient aux autorités compétentes des États membres de veiller au contrôle et à l'application des règles communautaires. La législation communautaire a suivi la méthode traditionnellement appliquée par les États membres, qui consiste à énoncer des règles spécifiques pour l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale et des principes plus généraux pour les autres denrées alimentaires.

Le rôle principal de la Communauté en matière de contrôle n'est pas de se substituer aux activités de contrôle et d'exécution des autorités compétentes des États membres, mais de vérifier la manière selon laquelle la législation en cause a été mise en oeuvre dans chaque Etat.

Afin de garantir l'indépendance et l'efficacité des activités de contrôle entreprises au niveau communautaire, la Commission a modifié l'organisation de ses services d'inspection et de contrôle et a soumis au Conseil et au Parlement européen une Communication sur sa politique future en la matière. En vue de cette importante contribution des activités de contrôle concernant la mise en oeuvre effective de la législation communautaire, ce qui représente un effort commun de la part de la Commission et des autorités nationales, la Commission souhaiterait recevoir des commentaires des parties intéressées sur sa nouvelle politique.

3.1 Contrôles vétérinaires

La législation relative au contrôle vétérinaire des denrées d'origine animale est totalement harmonisée au niveau communautaire par des directives verticales qui prescrivent les modalités de contrôle applicables à chaque produit ou catégorie de produits (viande fraîche, viande de volaille, produits à base de viande, poisson et produits de la pêche, lait et produits laitiers, etc.). Ces règles font actuellement l'objet d'une révision en vue de la publication d'une version codifiée, simplifiée (voir partie II, point 8.1).

Selon la hiérarchie actuelle des contrôles, le producteur est en premier lieu responsable de la production d'une denrée alimentaire propre à la consommation humaine; les autorités de contrôle nationales sont responsables du respect, au jour le jour, des règles communautaires applicables aux produits particuliers concernés; et la Commission est chargée de vérifier que les autorités nationales appliquent les règles communautaires de manière efficace et uniforme. Il sera nécessaire d'examiner cette répartition des responsabilités pour le contrôle des denrées alimentaires. Cette question devra être évoquée dans le cadre de l'exercice en cours de simplification de la législation vétérinaire de même qu'à la lumière de la modification interne faite par la Commission de ses services de contrôle et d'inspection.

La Commission organise régulièrement des cours de formation qui rassemblent des inspecteurs vétérinaires de plusieurs États membres, afin de coordonner leur approche de l'application de la législation communautaire.

L'Office d'inspections et de contrôles vétérinaires et phytosanitaires de la Commission est responsable pour procéder à des contrôles sur le terrain dans les États membres et dans les pays tiers qui exportent des animaux ou des produits d'origine animale vers la Communauté. Cet Office a été récemment transféré à la Direction Générale XXIV " Politique des Consommateurs et protection de la Santé" et en conformité avec ses nouvelles fonctions, il a été intitulé "Office CE de contrôle et d'audit de qualité des produits". Le rôle de l'Office consiste essentiellement à contrôler le travail des autorités nationales de contrôle en vérifiant la mise en oeuvre de la législation communautaire concernée, et non à se substituer à ces dernières. L'Office n'est capable pour le moment de couvrir qu'une partie de ses obligations prévues dans la législation communautaire.

La Commission a revu le rôle, les responsabilités et la manière d'opérer de l'Office et a soumis au Conseil et au Parlement européen une Communication à ce sujet.

3.2 Autres contrôles officiels des denrées alimentaires

La législation communautaire a fixé les principes généraux du contrôle officiel des denrées alimentaires. Ce contrôle est basé sur l'inspection, l'échantillonnage et l'analyse, le contrôle de l'hygiène du personnel, l'examen du matériel scriptural et documentaire, ainsi que des systèmes de vérification mis en place par les entreprises. Le contrôle s'étend à tous les stades de la production, de la fabrication, de l'importation dans la Communauté, du traitement, de l'entreposage, du transport, de la distribution et du commerce. Les produits destinés à être expédiés vers un autre État membre sont contrôlés avec le même soin que ceux destinés à être commercialisés sur le territoire de l'État membre de production; un produit n'est pas exclu du contrôle du simple fait qu'il est destiné à être exporté en dehors de la Communauté.

En outre, des procédures ont été mises au point pour permettre une coopération administrative entre les États membres, afin de garantir que les contrôles nécessaires sont effectués de manière efficace et équivalente dans l'ensemble de la Communauté. Ainsi, la Commission établit chaque année un programme coordonné de contrôle des denrées alimentaires. Les États membres échangent des données statistiques sur le fonctionnement des systèmes de contrôle, le nombre d'inspections effectuées et la nature des infractions constatées. Les autorités compétentes des États membres sont tenues de se prêter une assistance administrative mutuelle dans toutes les procédures de surveillance portant sur les dispositions législatives et normes de qualité applicables aux denrées alimentaires ou dans toute action pour infraction à la législation sur les denrées alimentaires. Des échanges de fonctionnaires nationaux chargés de l'inspection des denrées alimentaires ont lieu dans le cadre du programme Karolus. En outre, une petite unité centralisée de contrôle des denrées alimentaires a été mise en place au niveau communautaire pour vérifier l'équivalence et l'efficacité des systèmes de contrôle nationaux. Les inspecteurs qui en font partie terminent actuellement leur premier programme de visites dans chaque État membre.

Ces activités ont pour but de faciliter le fonctionnement du marché intérieur en faisant s'instaurer une confiance mutuelle entre les inspecteurs nationaux, qui leur

permette de ne pas recontrôler des produits fabriqués dans d'autres États membres.

Il convient toutefois de souligner que les organismes de contrôle officiel des États membres ont des ressources limitées et qu'ils ne peuvent inspecter tous les lots de tous les produits d'un marché des denrées alimentaires qui, en termes de consommation, représente 500 000 millions d'écus.

De plus, des inspections officielles systématiques ne seraient pas justifiées compte tenu des procédures de contrôle de la qualité et de la sécurité mises en place par l'industrie ces dernières années.

C'est pour cette raison que dans tous les pays industrialisés, les systèmes d'inspection officielle tablent de plus en plus sur la valeur et la fiabilité des procédures de contrôle interne des entreprises pour satisfaire aux objectifs de conformité des produits. Il en résulte une utilisation plus rationnelle des ressources publiques, puisque les autorités de contrôle peuvent concentrer leurs efforts sur les entreprises dont les activités sont les plus sujettes à caution, et limiter la fréquence des contrôles officiels pour les entreprises qui ont mis en place des systèmes de contrôle adéquats et fiables.

Il conviendrait donc, dans l'hypothèse où une obligation de sécurité serait imposée aux entreprises du secteur alimentaire, d'inclure dans la législation communautaire une disposition générale prévoyant que les organismes de contrôle officiel déterminent l'intensité et la fréquence des inspections en fonction, non seulement du degré de risque présenté par les denrées alimentaires et les opérations qui s'y rapportent, mais aussi de la valeur et de la fiabilité des procédures internes mises en place par les entreprises pour garantir et vérifier la conformité des denrées alimentaires aux normes requises. L'application de ce principe rapprocherait les dispositions générales relatives au contrôle des denrées alimentaires de l'article 8 de la directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires qui stipule que tous les locaux utilisés à des fins alimentaires sont inspectés à des intervalles en rapport avec les risques associés à ces locaux. Il conviendrait en outre de tenir dûment compte, dans le fonctionnement des systèmes de contrôle, des nouveaux outils que l'industrie est en train de mettre au point, tels que les indicateurs de fraîcheur, qui pourraient permettre de détecter d'éventuelles ruptures de la chaîne du froid durant la distribution d'un produit.

En dernier lieu, des critiques ont été formulées concernant le manque de transparence de certains aspects des activités d'inspection et de contrôle des denrées alimentaires, ainsi que l'absence d'accès des consommateurs aux travaux des organismes d'inspection. Ces questions ont été évoquées dans la Communication de la Commission sur la santé du consommateur et la sécurité alimentaire.

4. Sanctions

Dans sa communication sur le rôle des sanctions pour la mise en oeuvre de la législation communautaire dans le domaine du marché intérieur (COM (95) 162 final), la Commission a conclu que les sanctions infligées par les États membres en cas d'infraction à la législation sur le marché intérieur devaient être équivalentes aux sanctions prévues par les dispositions correspondantes du droit national, à savoir effectives, proportionnées et dissuasives. Ces principes généraux ont été approuvés par le Conseil Marché intérieur dans sa résolution du 6 juin 1996. Il semblerait donc souhaitable d'introduire ces principes dans la législation communautaire des denrées alimentaires. La Commission souhaiterait des observations sur ce point.

5. Gestion du marché intérieur dans les domaines non harmonisés

Dans les secteurs qui n'ont pas été harmonisés au niveau communautaire, c'est la jurisprudence de la Cour de justice qui garantit la libre circulation des denrées alimentaires. Le principal instrument de gestion du marché intérieur reste l'application du principe de reconnaissance mutuelle, tel qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour depuis l'arrêt Cassis de Dijon.

Dans ses communications interprétatives, la Commission a donné son interprétation des principes relatifs à la libre circulation des denrées alimentaires en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour. Par exemple, dans sa communication de 1989 sur la libre circulation des denrées alimentaires dans la Communauté, la Commission a présenté son interprétation des règles applicables en l'absence de législation communautaire. Les États membres sont tenus d'accepter sur leur territoire les denrées alimentaires qui sont légalement produites et commercialisées dans d'autres États membres. En l'absence de règles harmonisées au niveau communautaire, l'importation et la commercialisation de ces denrées alimentaires ne peuvent faire l'objet de restrictions que si :

- il peut être prouvé qu'une telle mesure est nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives (santé publique, protection des consommateurs, loyauté des transactions commerciales, protection de l'environnement);
- cette mesure est proportionnée à l'objectif visé;
- cette mesure constitue le moyen d'atteindre ledit objectif qui entrave le moins les échanges.

Dans ces communications, la Commission a également précisé les principaux problèmes spécifiques pouvant se poser concernant la libre circulation des denrées alimentaires, à savoir :

- la description des échanges (c'est-à-dire le nom sous lequel des denrées alimentaires importées peuvent être vendues);
- la présence d'additifs dans les denrées alimentaires.

Par la suite, les principaux problèmes évoqués dans ces communications semblent avoir été en grande partie résolus, soit du fait de l'harmonisation de la législation, soit en raison d'éléments nouveaux dans la jurisprudence de la Cour. D'autres problèmes sont toutefois apparus, tels que ceux mentionnés dans la partie II, point 8.

Jusqu'à présent, la Commission a eu recours à deux grands mécanismes pour gérer le marché intérieur dans les secteurs non harmonisés :

- l'examen des projets de règles techniques nationales notifiés en application de la directive 83/189/CEE (voir partie II, point 7).
- l'instruction des plaintes pour infraction des États membres aux règles de libre circulation des marchandises énoncées par les articles 30 à 36 du traité. Malgré une certaine réticence, de la part de l'industrie, à déposer officiellement plainte auprès de la Commission, c'est dans le secteur des denrées alimentaires que la Commission enregistre le plus grand nombre de plaintes au titre des articles 30 à 36 du traité. La Commission a pris une série d'initiatives pour rationaliser et accélérer les procédures d'infraction. En outre, la possibilité de déposer plainte auprès des tribunaux nationaux et, si nécessaire, d'obtenir une décision préjudicielle de la Cour de justice en application de l'article 177, constitue une autre voie de recours possible.

Depuis le premier janvier 1977, la Commission dispose d'un nouveau mécanisme important pour gérer le marché intérieur. Conformément aux dispositions de la décision du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises dans la Communauté, les États membres seront tenus d'informer la Commission de toute mesure restreignant la libre circulation d'un type ou d'un modèle de produit légalement fabriqué ou commercialisé dans un autre État membre, dans les conditions prévues par ladite décision. La mise en oeuvre progressive de cette nouvelle procédure donne à la Commission une vue d'ensemble plus précise de la situation réelle au sein du marché intérieur et lui permet de prendre, le cas échéant, les mesures correctives qui s'imposent.

La Commission souhaiterait que les parties intéressées lui fassent parvenir leurs observations concernant la libre circulation des denrées alimentaires dans les domaines non harmonisés et en particulier qu'elles lui indiquent si les principes décrits plus haut ont été pleinement mis en oeuvre au niveau national et s'ils sont toujours en vigueur.

PARTIE VI

LA DIMENSION EXTERNE

1. Considérations générales

Les effets de la législation communautaire dans le domaine des denrées alimentaires ne se limitent pas à la Communauté. Conformément à l'accord sur l'EEE, la législation alimentaire communautaire est appliquée en Norvège et en Islande, et elle le sera prochainement au Liechtenstein. Les pays d'Europe centrale et orientale et Chypre procèdent actuellement à l'adaptation de leur législation pour la rendre conforme aux règles communautaires, afin de préparer leur adhésion à la Communauté. L'accord d'union douanière passé avec la Turquie prévoit une harmonisation de la législation. Les négociations avec la Suisse sont également bien avancées. Un certain nombre d'autres pays tiers s'inspirent également de la législation communautaire, souvent très fidèle aux normes internationales correspondantes du Codex Alimentarius, pour élaborer leur propre législation.

Les principes du marché intérieur s'appliquent aussi aux produits importés de pays tiers, qui ont été mis en libre circulation. Ces produits doivent satisfaire à toutes les exigences qui ont été fixées par la législation communautaire pour les produits fabriqués dans la Communauté. Pour les denrées alimentaires d'origine animale ou végétale, des procédures spécifiques d'inspection et de certification vétérinaires et phytosanitaires sont mises en place au point d'entrée dans la Communauté, et des contrôles spécifiques relatifs à des normes de qualité s'appliquent aux fruits et légumes non traités destinés à l'exportation ou à l'importation. La Communauté effectue aussi des inspections dans les pays tiers.

Dans d'autres cas, il n'existe pas de procédures spéciales pour l'inspection ou la certification des importations et des exportations. Les contrôles relatifs aux produits sont effectués de façon aléatoire, au point d'entrée ou au point de destination, et les activités des importateurs peuvent aussi faire l'objet de contrôles. Il conviendrait peut-être d'améliorer la coordination des contrôles portant sur les importations. Il importe également de rappeler que les denrées alimentaires font partie de la liste des produits plus spécifiquement visés par les contrôles prescrits par le règlement (CEE) n° 339/93 relatif aux contrôles de conformité des produits importés de pays tiers aux règles applicables en matière de sécurité des produits.

En plus d'être un grand importateur de denrées alimentaires, la Communauté en est également un exportateur majeur. On estime en effet qu'en 1996, la Communauté enregistrera un excédent de sa balance commerciale de 10 000 millions d'écus pour les denrées alimentaires et les boissons. Dans ces conditions, il est important de veiller à ce que la législation interne de la Communauté fournisse des garanties appropriées à ses principaux partenaires commerciaux et que ses exportations ne soient pas entravées par des restrictions d'accès aux marchés des pays tiers.

Ces dernières années, le système commercial multilatéral applicable aux denrées alimentaires a connu d'importants changements, de même que les relations bilatérales entre la Communauté et ses principaux partenaires commerciaux.

2. La dimension multilatérale

Les changements récents introduits par les accords de l'OMC, comme ceux qui concernent le Codex Alimentarius, ont un impact sur la législation alimentaire.

2.1 Les accords de l'OMC

Plusieurs des accords conclus à la fin du cycle d'Uruguay ont eu d'importantes répercussions sur le secteur des denrées alimentaires. L'accord relatif à l'agriculture a des effets significatifs sur les conditions qui régissent le commerce international des denrées alimentaires. La mise en oeuvre de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce va faciliter la reconnaissance internationale des appellations d'origine et des attestations de spécificité qui ont été accordées en application des réglementations communautaires pertinentes. Cependant, c'est l'amendement de l'accord sur les obstacles techniques au commerce et le nouvel accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui auront les conséquences les plus importantes pour la législation communautaire dans le domaine des denrées alimentaires.

Ces deux accords ont pour objet d'empêcher que les règles techniques qui visent à assurer la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux, la prévention des pratiques de nature à induire en erreur ou la protection de l'environnement n'aient pour objet ou pour effet de créer des obstacles injustifiés aux échanges internationaux. La Communauté est partie à ces deux accords qui s'appliquent par conséquent à la fois à la législation communautaire et à la législation adoptée par les États membres.

Ces accords encouragent les membres de l'OMC à participer pleinement à l'élaboration de normes internationales harmonisées, afin de limiter les entraves aux échanges qui résultent de règles nationales contradictoires. Si un membre respecte les normes, les directives et les recommandations élaborées par les organismes internationaux compétents lors de l'adoption d'une mesure, la mesure en question est réputée conforme aux dispositions des accords. Toutefois, ces deux accords reconnaissent aux membres, en tant qu'entités souveraines, le droit d'arrêter des mesures garantissant un niveau de protection plus élevé que celui prescrit par les normes internationales correspondantes, pour autant qu'il n'en résulte pas une restriction injustifiée du commerce international.

Afin de renforcer la transparence, les deux accords prévoient la notification préalable des projets de mesures susceptibles d'influer sur le commerce international, ce qui donne aux autres membres de l'OMC la possibilité de présenter leurs observations sur les projets en question.

L'accord sur les obstacles techniques au commerce s'applique à tous les produits, y compris les produits agricoles, et s'étend à toutes les mesures pouvant avoir un impact sur le commerce international. Il ne s'applique pas, cependant, aux mesures sanitaires et phytosanitaires telles qu'elles sont définies dans l'accord SPS.

Pour atteindre ses objectifs, l'accord énonce un certain nombre de principes : les mesures adoptées par les pays contractants doivent avoir un objectif légitime; elles doivent être appropriées ou proportionnées à cet objectif; elles doivent constituer le moyen d'atteindre ledit objectif qui perturbe le moins possible le commerce international, et ne doivent entraîner aucune discrimination.

Dans le secteur des denrées alimentaires, les objectifs légitimes qui pourraient justifier qu'une partie contractante adopte des mesures divergeant des normes internationales pertinentes sont : la prévention des pratiques de nature à induire en erreur (informations trompeuses), la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux et la protection de l'environnement.

Les mesures arrêtées pour atteindre ces objectifs légitimes peuvent être justifiées par des données scientifiques et techniques, par des méthodes de traitement apparentées ou par l'utilisation finale des produits.

L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) s'applique aux mesures qui visent à :

- protéger la vie ou la santé des animaux ou des végétaux des risques résultant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes;
- protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les aliments;
- protéger la santé ou la vie des personnes des risques découlant des maladies véhiculées par des animaux, des plantes ou leurs produits, ou de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites;
- empêcher ou limiter d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites.

Cet accord a pour principal objet de préserver le droit souverain de chaque membre à déterminer le niveau de protection de la santé qu'il estime nécessaire, tout en veillant à ce que ces droits souverains ne soient pas invoqués abusivement à des fins protectionnistes et n'aient pas pour effet de créer des obstacles inutiles au commerce international.

Les mesures que les membres arrêtent pour garantir le niveau de protection de leur choix doivent être fondées sur une évaluation des risques sanitaires tenant compte des preuves scientifiques disponibles, des procédés et méthodes de production, des méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai et, en ce qui concerne la

protection de la vie ou de la santé des animaux et des plantes, des facteurs économiques pertinents.

Les mesures ne doivent pas établir de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les membres où existent des conditions identiques ou similaires. Elles ne doivent pas restreindre les échanges plus qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique. Les membres peuvent introduire ou maintenir des mesures qui entraînent un niveau de protection plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection qu'un membre juge approprié.

Contrairement à l'accord sur les obstacles techniques au commerce, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires fait spécifiquement référence à certains des organismes internationaux dont les normes, directives et recommandations sont jugées pertinentes. Ces organismes sont le Codex Alimentarius pour l'innocuité des denrées alimentaires, l'Office international des épizooties pour la santé animale et les zoonoses et la Convention internationale pour la protection des végétaux en ce qui concerne la préservation des végétaux.

Les membres de l'OMC qui ne respectent pas les normes internationales pertinentes peuvent être interpellés de plusieurs façons :

- les membres de l'OMC qui estiment que les mesures nationales qui leur ont été notifiées conformément aux procédures de notifications du GATT sont incompatibles avec l'accord sur les obstacles techniques au commerce et l'accord SPS peuvent demander des justifications;
- les comités chargés de la gestion des accords peuvent être saisis des mesures nationales en cause; l'accord SPS, par exemple, stipule que dans le cas de mesures ayant un impact majeur sur le commerce international, dont une liste devra être établie par le comité de gestion, un État membre qui n'applique pas une norme internationale devra en indiquer la raison au comité;
- les différends peuvent être réglés par des groupes spéciaux d'experts, constitués dans le cadre de l'OMC.

2.2 Évolution du Codex Alimentarius

En 1962, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont constitué un comité mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius, chargé d'élaborer des normes, directives et recommandations en vue de protéger la santé des consommateurs, de garantir la loyauté des transactions commerciales et de faciliter le commerce international. En 1994, le Codex comptait 146 pays membres. Il avait établi 237 normes concernant les denrées alimentaires de base et 41 codes de bonne pratique en matière d'hygiène et de technologie alimentaires. 185 pesticides avaient été évalués, donnant lieu à l'établissement de 3274 limites maximales de résidus pour les pesticides. 760 additifs alimentaires et 25 contaminants avaient également été évalués, ainsi que 54 médicaments vétérinaires.

En mars 1991, une conférence sur les normes alimentaires, les substances chimiques présentes dans les aliments et le commerce international, organisée par la FAO et l'OMS en coopération avec le GATT, a tiré parti de l'expérience acquise par le GATT en envisageant une évolution du Codex Alimentarius et un nouvel accord SPS.

L'accord SPS confère le statut de références internationales aux normes, directives, recommandations et codes de bonne pratique adoptés par le Codex.

Le Codex a entrepris un profond remaniement de ses méthodes et procédures afin de pouvoir assumer le rôle qui lui avait été dévolu par l'accord SPS. Il en a résulté de nombreuses réformes visant à rationaliser les procédures de préparation et d'adoption des normes. En outre, un grand nombre de normes Codex font actuellement l'objet d'une révision afin de prendre en considération les nouveaux accords de l'OMC. Cependant, les liens entre le Codex et l'accord SPS doivent être précisés et clarifiés.

La Communauté est résolue à jouer un rôle constructif dans la conception et la mise en oeuvre de ces nouvelles approches, à rechercher un haut niveau de protection de la santé et des consommateurs et doit pour cela s'assurer qu'elle dispose des ressources nécessaires.

2.3 Les conséquences de cette évolution pour la Communauté

Cette évolution a plusieurs conséquences pour les activités de la Communauté dans le secteur des denrées alimentaires.

1. De plus en plus, la Communauté va devoir justifier scientifiquement, au niveau international, les mesures qu'elle arrête. Les suggestions présentées plus haut concernant la consultation préalable des comités scientifiques doivent aussi être considérées comme des propositions en rapport avec les changements qui sont attendus de la part de la Communauté au niveau international.
2. Puisque la Communauté doit être capable de justifier les mesures qui divergent des normes internationales pertinentes, il est important de tenir compte de la dimension internationale des travaux d'évaluation scientifique de la Communauté. Les membres des comités scientifiques communautaires doivent être en mesure de coopérer avec leurs autres collègues, en particulier dans le cadre des comités internationaux d'experts scientifiques tels que le comité mixte d'experts FAO/OMS sur les additifs alimentaires (CMEAA) et la réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPPR), qui sont chargés de préparer les évaluations scientifiques des risques sur lesquelles sont fondées les normes Codex. Le cas échéant, les évaluations internationales de risques spécifiques doivent être prises en considération dans toute la mesure du possible, sans toutefois compromettre le niveau de protection communautaire.
3. Cette nouvelle situation place la Communauté devant un défi, mais elle lui donne également l'opportunité de s'assurer que les nouvelles mesures adoptées par nos principaux partenaires commerciaux sont compatibles

avec les obligations internationales de ces derniers. Pour tirer le meilleur parti de cette opportunité, la Communauté doit être prête à mobiliser les ressources nécessaires à un examen minutieux des mesures élaborées par nos partenaires commerciaux. Cela ne peut être obtenu que par une étroite coopération entre la Commission, les États membres et ceux dont les intérêts sont directement en jeu, en particulier les producteurs et l'industrie communautaires.

4. La Communauté doit aussi être capable de jouer un rôle à part entière lors des négociations au sein du Codex Alimentarius et d'autres instances, qui aboutissent à l'adoption et à l'acceptation de normes internationales. La pleine participation de la Communauté est essentielle pour que les intérêts communautaires soient pris en considération lors de l'élaboration de ces normes internationales qui serviront de référence pour apprécier la légitimité de la législation communautaire. La situation actuelle dans laquelle la Communauté est partie aux accords de l'OMC mais ne se voit accorder qu'un statut d'observateur lors de l'élaboration des normes internationales par le Codex est anormale et inacceptable et il convient d'y remédier le plus rapidement possible en permettant à la Communauté d'accéder au statut de membre de plein exercice du Codex Alimentarius. Une proposition à cet effet a été présentée au Conseil; ce dernier a accordé un mandat à la Commission et des négociations ont été entamées avec le Secrétariat du Codex.

De même, en raison des compétences communautaires dans le secteur de la protection des végétaux, et compte-tenu des objectifs de la Convention International pour la protection des Végétaux (CIPV), la Communauté participe à la révision de la CIPV et compte par la suite y adhérer.

En corollaire, la participation de la Communauté aux travaux scientifiques internationaux d'évaluation des risques doit être renforcée. La directive 93/5/CEE relative à la coopération scientifique constitue déjà une base pour la participation d'organismes communautaires à la coopération scientifique internationale. La proposition de 5ème programme-cadre de Recherche prévoit également un tel renforcement.

3. La dimension bilatérale

L'évolution de la situation au niveau international peut également amener les différents pays à signer leurs propres accords bilatéraux d'équivalence. L'article 4 de l'accord SPS encourage la conclusion d'accords bilatéraux d'équivalence et le comité du Codex Alimentarius sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations de denrées alimentaires prépare également des directives pour encourager ce type d'accords. Ces accords permettent d'évaluer de manière concrète les secteurs dans lesquels les règles et les garanties fournies par les systèmes d'inspection officielle et de certification sont reconnues comme équivalentes, c'est-à-dire, pouvant présenter des différences, mais censées permettre d'atteindre le même niveau de protection. La reconnaissance de l'équivalence facilite le commerce en simplifiant les conditions des échanges entre les pays signataires.

Ces accords sont particulièrement nécessaires lorsque les systèmes de législation reposent sur la mise en oeuvre, lors de la production ou du traitement, de mesures de prévention telles que celles fondées sur les principes HACCP. La preuve que le système est appliqué est fournie par des inspections effectuées dans l'entreprise même et non par un contrôle exclusif du produit fini.

Ces accords permettent également de gérer plus efficacement les ressources publiques d'inspection officielle sans réduire le niveau de protection du consommateur, puisqu'il devient alors inutile de réitérer des inspections qui ont été dûment menées par le pays exportateur. En outre, ces accords pourraient faciliter la coopération technique entre les pays dans le domaine de la recherche scientifique, ainsi que pour l'élaboration des réglementations, des contrôles et de la certification des denrées alimentaires.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que le Conseil a adopté, le 21 septembre 1992, une décision autorisant la Commission à négocier des accords de reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité entre la Communauté et certains pays tiers. En outre, sur la base d'autres mandats qui lui ont été confiés par le Conseil, la Commission a entamé des négociations en vue d'accords bilatéraux d'équivalence des mesures sanitaires et phytosanitaires. Un accord avec la Nouvelle Zélande a été conclu par le Conseil et signé. Un projet d'accord avec la République Tchèque a été finalisé et soumis au Conseil. Des négociations sont en cours avec d'autres partenaires commerciaux, y compris l'Australie, le Canada et les Etats-Unis, les pays sud-américains et en particulier l'Argentine, le Chili et l'Uruguay et les pays associés d'Europe centrale et orientale.

Afin de faciliter le développement des accords d'équivalence en dehors des secteurs vétérinaire et phytosanitaire, il conviendrait de compléter les dispositions existantes en matière de contrôle officiel par des mesures :

- visant à garantir que les inspections de produits importés ou exportés sont conformes aux règles internationales, notamment par la prise en compte du principe de proportionnalité par rapport aux risques encourus et par la prise en considération d'accords reconnaissant l'équivalence des mesures;
- habilitant l'équipe d'agents spécifiques de la Communauté, chargée du contrôle et de l'évaluation de l'équivalence et de l'efficacité des systèmes de contrôle officiel des États membres, visée dans la directive 93/99/CEE, à coopérer également avec les États membres en vue du contrôle et de l'évaluation des systèmes de contrôle officiel des pays tiers, dans le cadre de la négociation et de la mise en place d'accords de reconnaissance de l'équivalence.

De plus, la Communauté maintient un certain nombre de contacts bilatéraux avec ses principaux partenaires commerciaux sur les questions réglementaires concernant le secteur des denrées alimentaires, y compris le dialogue transatlantique et la coopération réglementaire.

ISSN 0254-1491

COM(97) 176 final

DOCUMENTS

FR

03 06 01 10

N° de catalogue : CB-CO-97-196-FR-C

ISBN 92-78-19510-3

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg