



Bruxelles, le 14.9.2018
COM(2018) 627 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur le fonctionnement global des contrôles officiels effectués dans les États membres
(2014-2016) pour assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation
relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-
être des animaux**

{SWD(2018) 402 final}

TABLE DES MATIÈRES

1. SYNTHÈSE	1
2. INTRODUCTION.....	3
3. CADRE JURIDIQUE	3
4. EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DES ÉTATS MEMBRES.....	4
4.1. RÉCEPTION ET EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DES ÉTATS MEMBRES... 4	
4.2 ORGANISATION ET RÉALISATION DES CONTRÔLES OFFICIELS	5
4.3 CAS DE NON-CONFORMITÉ CONSTATÉS	6
4.4 APPLICATION DE LA LÉGISLATION: MESURES PRISES EN CAS DE NON- CONFORMITÉ.....	6
4.5 SYSTÈMES D'AUDIT NATIONAUX	7
4.6 RESSOURCES.....	7
5. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE DES SERVICES DE LA COMMISSION DANS LES ÉTATS MEMBRES.....	8
6. SUIVI ET MESURES COERCITIVES PAR LA COMMISSION	10
7. CONCLUSIONS.....	11

1. SYNTHÈSE

Le présent rapport décrit le résultat global des activités de contrôle menées par les autorités nationales¹ et la Commission qui vient à assurer un niveau élevé de protection de la santé et de confiance dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et végétale, du bien-être des animaux, de l'agriculture biologique et des systèmes de qualité. Ces domaines revêtent une importance capitale dans la vie quotidienne des citoyens de l'Union européenne (UE) et constituent un élément clé pour le bon fonctionnement des échanges de denrées alimentaires, d'animaux et de végétaux, tant au sein de l'Union européenne qu'avec les pays tiers. Le rapport couvre la période 2014-2016 et conclut que les autorités nationales des États membres ont démontré dans leurs rapports annuels sur les contrôles officiels qu'elles continuent à remplir l'important rôle qui leur a été confié en vertu de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux. Les initiatives visant à améliorer l'efficacité des contrôles officiels et de l'application de la législation, allant de la réorganisation des services à l'utilisation accrue des outils informatiques, sont particulièrement encourageantes et apparaissent indispensables pour relever le défi que constitue le renforcement de l'efficacité des dépenses publiques.

Toutefois, la Commission constate également des signaux clairs des États membres qui indiquent que les ressources en personnel affectées aux contrôles sont de plus en plus limitées et que toute nouvelle réduction des effectifs risque d'influer négativement sur les niveaux et la qualité des contrôles ainsi que sur la capacité à réagir aux situations d'urgence. Cette question occupera probablement une place importante dans le cadre de l'évolution des contrôles officiels. Elle sera examinée de près par la Commission au moment de développer une législation dans le cadre de son initiative «Mieux légiférer» et les États membres devraient chercher à traiter la question au moyen de nouveaux systèmes informatiques, de la réorganisation et de l'optimisation des procédures, entre autres.

D'après une analyse des contrôles de la Commission, qui sont illustrés dans le document de travail des services de la Commission² accompagnant le présent rapport, il peut être établi que, dans l'ensemble, les États membres disposent des systèmes de contrôle requis garantissant des niveaux de conformité globalement acceptables. Cependant, la Commission continue également à détecter, dans le cadre de ses contrôles, des défaillances dans les contrôles officiels et souligne que des améliorations peuvent encore être apportées. Par ailleurs, elle indique que toute complaisance devrait être évitée. Dans ce contexte, la Commission salue les efforts considérables déployés par les États membres pour, notamment, renforcer encore leurs contrôles ciblés et fondés sur une analyse des risques et encourager les contrôles effectués à l'aide de systèmes informatiques efficaces.

Le suivi systématique par la Commission des résultats de ses contrôles, complété, le cas échéant, par d'autres outils coercitifs tels que le recours judiciaire à la procédure d'infraction, demeure un moyen efficace de remédier au non-respect des exigences de l'Union européenne. Il est également important lorsqu'il est conjugué au renforcement des

¹ En vertu de l'article 44, paragraphes 4 et 6, du règlement (CE) n° 882/2004, la Commission est tenue de soumettre un rapport annuel sur le fonctionnement global des contrôles officiels dans les États membres au Parlement et au Conseil, et de le rendre accessible au public.

² Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement global des contrôles officiels effectués dans les États membres (2014-2016) pour assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux».

efforts déployés par la Commission pour un marché intérieur plus approfondi et plus équitable et pour l'amélioration de la réglementation, qui figurent parmi les grandes priorités politiques de la Commission actuelle.³ La Commission soutient également les États membres et les pays tiers dans leur mise en œuvre des règles de l'Union européenne, et ce par divers moyens, par exemple en fournissant une assistance technique et une formation par l'intermédiaire du programme intitulé «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» et en encourageant activement le respect de ces règles.

Les contrôles de la Commission et les activités de suivi y afférentes donnent aux États membres, à la Commission et aux parties prenantes une vision claire du niveau de mise en œuvre de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux. En outre, ces contrôles contribuent de manière significative au processus de révision législative visant à garantir que la législation de l'Union est adaptée à l'objectif poursuivi. Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2017/625 en décembre 2019⁴, l'adoption des actes d'exécution et des actes délégués prévus par ledit règlement permettra d'utiliser les connaissances acquises dans le cadre des activités de contrôle et de suivi de la Commission pour renforcer et soutenir les contrôles officiels dans les années à venir. L'objectif est de permettre aux entreprises et aux autorités, grâce aux nouvelles règles, de tirer profit d'une réduction des contraintes administratives, de processus efficaces et de contrôles renforcés. Les consommateurs bénéficieront quant à eux d'une transparence accrue sur la façon de procéder aux contrôles pour garantir la sécurité des aliments et des normes élevées en matière de santé des végétaux, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que pour éviter les fraudes.

2. INTRODUCTION

L'Union européenne dispose d'un cadre juridique global visant à assurer un niveau élevé de protection de la santé et de confiance dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et végétale, du bien-être des animaux, de l'agriculture biologique et des systèmes de qualité. Ces domaines ont de lourdes incidences sur la vie quotidienne des citoyens de l'Union qui attendent, à juste titre, des normes élevées. Ces normes élevées sont également essentielles au bon fonctionnement des échanges de denrées alimentaires, d'animaux et de végétaux, tant au sein de l'Union européenne qu'avec les pays tiers. La

³ [Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne du 15 juillet 2014](#) et [lettres de mission adressées le 1^{er} novembre 2014 par le président Juncker aux vice-présidents et aux commissaires](#).

⁴ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), [JO L 95 du 7.4.2017, p. 1-142](#).

mise en œuvre effective des contrôles officiels⁵ à l'appui de ces normes est fondamentale pour préserver la crédibilité de ce cadre.

La Commission joue un rôle important dans le cadre de contrôle global à l'échelle de l'Union, défini dans le règlement (CE) n° 882/2004⁶ et prévoit de garantir un niveau élevé de transparence. En vertu de l'article 44, paragraphes 4 et 6, dudit règlement, la Commission est tenue de soumettre au Parlement et au Conseil et de mettre à la disposition du public un rapport annuel sur le fonctionnement global des contrôles officiels dans les États membres, en tenant compte:

- des rapports annuels présentés par les autorités nationales sur leurs activités de contrôle;
- des résultats des contrôles de la Commission dans les États membres; et
- de toute autre information pertinente.

Le présent rapport couvre la période 2014-2016.

3. CADRE JURIDIQUE

Le règlement (CE) n° 178/2002⁷ («législation alimentaire générale») dispose que la responsabilité première en matière de sécurité alimentaire incombe aux entreprises du secteur de l'alimentation humaine et animale qui se situent tout au long de la chaîne de production alimentaire humaine et animale. Le règlement (CE) n° 834/2007⁸ contient des exigences relatives à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques. Le règlement (UE) n° 1151/2012⁹ contient des prescriptions relatives aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires.

Les États membres sont tenus de vérifier que les exploitants respectent les prescriptions de la législation de l'Union en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de santé animale et végétale, de bien-être des animaux, d'agriculture biologique et de systèmes de qualité. Il leur est demandé de mettre en œuvre des systèmes de contrôles officiels à cet effet. Le règlement (CE) n° 882/2004 établit, quant à lui, les exigences applicables à ces systèmes de contrôles ainsi qu'à la réalisation des contrôles officiels.

⁵ On entend par «contrôle officiel» toute forme de contrôle effectué par l'autorité compétente ou par l'Union européenne pour vérifier le respect de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires ainsi que des dispositions concernant la santé animale et le bien-être des animaux.

⁶ Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, [JO L 165 du 30.4.2004, p. 1.](#)

⁷ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, [JO L 31 du 1.2.2002, p. 1.](#)

⁸ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, [JO L 189 du 20.7.2007, p. 1.](#)

⁹ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, [JO L 343 du 14.12.2012, p. 1.](#)

Les États membres sont tenus d'élaborer des plans de contrôle nationaux pluriannuels (PCNP) et des rapports annuels sur l'exécution de ces contrôles. Ces rapports annuels doivent être remis à la Commission¹⁰.

Le règlement (CE) n° 882/2004 définit également des règles pour les contrôles effectués par la Commission afin de vérifier que les États membres se conforment aux obligations prévues par la législation applicable de l'Union.

4. EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DES ÉTATS MEMBRES

4.1. RÉCEPTION ET EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DES ÉTATS MEMBRES

Au cours de la période 2014-2016, seuls quelques États membres ont transmis leur rapport annuel aux services de la Commission dans le délai fixé à l'article 44, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 882/2004 («dans un délai de six mois à compter de la fin de l'année sur laquelle il porte»). Ce non-respect du délai prescrit reflète, entre autres, les difficultés rencontrées par les États membres pour rassembler de façon centralisée toutes les données nécessaires à l'élaboration du rapport. À titre d'illustration: au 10 juillet 2017, trois États membres (sur vingt-huit) avaient remis leur rapport annuel 2016, vingt-cinq leur rapport annuel 2015 et les vingt-huit leur rapport annuel 2014. De plus, ces rapports annuels varient considérablement dans la présentation et la nature des données.

Ces deux points posent d'importantes difficultés aux services de la Commission chargés de produire le rapport requis par l'article 44, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 882/2004 dans le cadre de l'examen de tous les rapports annuels reçus pour la période concernée afin de déceler des tendances révélatrices dans l'exécution des contrôles et de recenser les cas de non-conformité détectés par ces contrôles. Les travaux en cours sur l'élaboration de l'acte d'exécution prévu à l'article 113, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/625 devraient contribuer à résoudre ce problème à l'avenir en introduisant des modèles types pour la présentation des rapports annuels des États membres. Ces modèles permettront également aux États membres de rassembler plus facilement et plus rapidement les informations du rapport annuel au niveau central et de les soumettre aux services de la Commission.

4.2 ORGANISATION ET RÉALISATION DES CONTRÔLES OFFICIELS

Les rapports des États membres ont présenté des éléments de preuves confirmant que, dans l'ensemble, la tendance établie au sein des États membres en faveur de contrôles de plus en plus fondés sur les risques suit son cours. Cela permet de garantir l'optimisation des ressources en mettant l'accent sur les domaines qui présentent les plus grands risques. Toutefois, comme l'ont confirmé les services de la Commission dans leurs audits, les contrôles fondés sur les risques ne sont pas appliqués dans tous les domaines où ils se justifient.

Il est particulièrement difficile d'interpréter ou de comparer les données sur les cas de non-conformité détectés lors des contrôles officiels effectués au titre du règlement (CE) n° 882/2004. Conformément à l'article 3 dudit règlement, les contrôles doivent être effectués à une fréquence tenant compte des risques. Par conséquent, un taux de détection des cas de non-conformité en apparence élevé n'indique pas nécessairement

¹⁰ Articles 41 à 44 du règlement (CE) n° 882/2004.

un niveau de conformité globalement faible, mais peut en réalité indiquer une bonne sélectivité des contrôles fondée sur le risque. L'examen des rapports annuels ne suffit pas à lui seul pour établir si un taux de détection de non-conformités élevé reflète une bonne sélectivité des contrôles ou un faible niveau de conformité. Les éléments qui établissent cette distinction doivent être déterminés par l'intermédiaire d'évaluations sur place, telles que les évaluations effectuées lors des audits des services de la Commission (voir chapitre 5).

Une autre conséquence des contrôles de plus en plus fondés sur le risque est que les données relatives aux cas de non-conformité ne sont pas directement comparables d'une année à l'autre, dans la mesure où des contrôles plus ciblés pourraient bien déboucher sur la détection d'un nombre (relativement) plus élevé de non-conformités. Plusieurs États membres insistent sur ce point dans leurs rapports annuels.

Un avantage manifeste d'une meilleure sélectivité des contrôles concerne le plus grand nombre de ressources potentiellement disponibles aux fins du suivi et de la mise en œuvre. Plusieurs rapports font état de progrès dans ce domaine. Les États membres peuvent donc, dans un premier temps, se concentrer davantage sur le suivi systématique des contrôles officiels ainsi que des problèmes d'exécution et, dans un second temps, sur les exploitants affichant de mauvaises performances, ce qui améliore la sécurité globale des produits et contribue à la création de conditions équitables pour tous les exploitants, favorisant ainsi également le bon fonctionnement du marché intérieur.

Certains rapports fournissent des informations sur d'autres activités menées pour rendre les contrôles et l'exécution plus effectifs et efficaces dans l'ensemble. Ces activités comprennent la réorganisation et la consolidation des services de contrôle, la coopération accrue entre les services et la coordination des contrôles, ainsi que la réattribution des contrôles. Il convient de mentionner en particulier l'utilisation accrue de systèmes informatiques pour soutenir la collecte, la diffusion et l'analyse des données de contrôle et d'exécution, ce qui, par conséquent, favorise une meilleure coordination et un meilleur ciblage/une meilleure planification des contrôles. La réduction des ressources et des dépenses publiques dans tous les États membres constitue le principal moteur des efforts en faveur de l'amélioration de l'efficacité.

Enfin, la plupart des rapports indiquent que la révision des procédures, l'organisation de formations et la disponibilité accrue de la documentation pertinente (y compris en ligne) ont permis des améliorations dans l'exécution des contrôles. Les rapports indiquent également que les résultats des audits nationaux (voir chapitre 4.4 *Systèmes d'audit nationaux*) constituent une source pertinente d'amélioration et de gain d'efficacité. Les services de la Commission ont effectué des audits dans les États membres afin de recueillir des informations sur les mesures mises en place pour vérifier l'efficacité de leurs contrôles, conformément aux exigences du règlement (CE) n° 882/2004. Ces données se sont avérées importantes pour mettre en évidence la nécessité de se concentrer davantage sur la qualité que sur la quantité des contrôles pour mesurer leur efficacité globale.

4.3 CAS DE NON-CONFORMITÉ CONSTATÉS

Les États membres ont relevé des cas de non-conformité dans les domaines suivants: les exigences opérationnelles, structurelles ou relatives aux équipements en matière d'hygiène; l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques (HACCP); l'étiquetage des denrées alimentaires et des aliments pour animaux; les additifs dans les aliments pour

animaux; l'insuffisance ou l'absence d'archivage des données et la contamination microbiologique. Si la définition des causes sous-jacentes de ces problèmes est limitée, certaines ont été attribuées au taux élevé de rotation du personnel chez les exploitants du secteur de l'alimentation humaine et animale – lequel est souvent caractérisé par de faibles salaires et peu propice à la continuité des bonnes pratiques en matière d'hygiène – au manque de formation des exploitants du secteur alimentaire et/ou à la méconnaissance des exigences. Ce dernier point suscite quelques préoccupations étant donné que, dans le cadre de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux, les exploitants sont en premier lieu responsables de la bonne application des règles.

Compte tenu de la contribution du système HACCP pour garantir la production de denrées alimentaires sûres, les services de la Commission ont entrepris une série d'audits sur le système HACCP en 2014 afin a) d'acquérir une bonne vue d'ensemble de la situation, et b) de recenser les possibilités d'amélioration. Les résultats de ces audits ont été rassemblés dans un rapport de synthèse publié en juin 2015¹¹. Ce rapport a ensuite donné lieu à des initiatives en matière de formation, d'échange d'informations sur les bonnes pratiques et à un examen des exigences en vigueur applicables au système HACCP, ainsi qu'à des orientations relatives à ces exigences. Parallèlement, en ce qui concerne l'hygiène, les services de la Commission ont entamé, en collaboration étroite avec les États membres, un examen de l'hygiène opérationnelle et des contrôles officiels dans les abattoirs pour trouver une meilleure façon de garantir l'hygiène de l'abattage. Cet examen vise à recenser les problèmes communs, à diffuser les bonnes pratiques et comprend des éléments de formation.

4.4 APPLICATION DE LA LÉGISLATION: MESURES PRISES EN CAS DE NON-CONFORMITÉ

Les États membres sont tenus d'indiquer les mesures coercitives qu'ils ont prises dans leurs rapports. Si les données relatives à l'exécution ont été transmises, il reste très difficile de faire des comparaisons valables entre les rapports des États membres, et ce quels que soient la qualité ou le niveau de précision de ces informations. Dans l'ensemble, les rapports suggèrent toutefois bel et bien de mettre davantage l'accent sur le suivi et l'exécution. Certains États membres ont signalé avoir introduit des amendes administratives (par opposition au contrôle de l'application des règles par les juridictions nationales) ou avoir augmenté ces amendes pour renforcer l'effet dissuasif. L'annulation des amendes si le contrevenant participe à une formation, un plus grand nombre d'inspections et une augmentation des charges pour les contrevenants, ainsi que la fourniture de formations suivies d'inspections pour mesurer l'efficacité constituent des exemples intéressants de moyens apparemment efficaces pour améliorer le respect de la législation.

4.5 SYSTÈMES D'AUDIT NATIONAUX

Les audits effectués par les États membres de leurs propres systèmes de contrôle officiel conformément au règlement (CE) n° 882/2004 sont importants dans la gestion globale de ces contrôles, puisqu'ils permettent de garantir que les contrôles ont été réalisés dans le respect de la législation et contiennent des informations sur l'efficacité de ces systèmes et, le cas échéant, des propositions d'amélioration. Tous les États membres confirment

¹¹ [Rapport de la DG Santé et sécurité alimentaire \(SANTE\) 2015-7752: HACCP](#)

l'existence d'audits, mais certains d'entre eux ont indiqué que les contraintes en matière de ressources limitaient la mise en œuvre des programmes d'audit planifiés. Il existe de grandes disparités entre les États membres, ce qui est tout à fait concevable puisqu'ils organisent tous leurs propres cycles d'audit et ont tendance à se concentrer sur des domaines prioritaires différents. De leur côté, les services de la Commission continuent d'organiser régulièrement des réunions d'experts d'audit nationaux des États membres (réseau d'experts des États membres en matière de systèmes d'audit nationaux ou «réseau NAS») afin de partager et de débattre de leurs expériences et leurs problèmes communs, ainsi que de recenser de bonnes/meilleures pratiques pour répondre aux exigences en matière d'audit. En outre, les services de la Commission ont mis en place une série d'audits des systèmes d'audit nationaux afin de dresser un tableau complet de leur fonctionnement (voir Chapitre 5 pour de plus amples détails).

4.6 RESSOURCES

Compte tenu des pressions exercées sur les dépenses publiques, les services de la Commission se sont penchés en particulier sur les informations relatives aux ressources disponibles pour la réalisation des contrôles contenues dans les rapports des États membres, même si ces derniers ne sont pas encore tenus, pour l'instant, de faire spécifiquement rapport sur cet aspect. Néanmoins, de nombreux rapports abordent cette question. Certains États membres déclarent sans équivoque que leur personnel ne dispose pas des ressources nécessaires pour garantir la réalisation de tous les contrôles requis. D'autres indiquent qu'une limite a été franchie, dans des domaines spécifiques ou à certains niveaux de contrôle, et que de nouvelles diminutions des ressources mettraient en danger les niveaux et/ou la qualité des contrôles ainsi que la capacité de réagir aux situations d'urgence. L'optimisation de l'efficacité a également été clairement définie comme un objectif de la stratégie de contrôle dans plusieurs États membres. Dans certains d'entre eux, la pénurie de ressources ne concernait pas uniquement le personnel, mais également les équipements (par exemple, les laboratoires ou les moyens de transport pour le personnel chargé des contrôles, ce qui compromet l'exécution des contrôles).

5. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE DES SERVICES DE LA COMMISSION DANS LES ÉTATS MEMBRES

Dans le cadre des contrôles de l'Union européenne, les services de la Commission procèdent à des audits afin de vérifier le respect de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires, de la santé et du bien-être des animaux, ainsi que des exigences en matière de contrôles officiels. Les rapports d'audit contiennent des recommandations visant à remédier aux manquements constatés. Les rapports, les plans d'action des États membres en réponse aux recommandations et les profils par pays documentant les avancées réalisées dans la mise en œuvre de ces plans sont publiés¹², offrant ainsi aux parties prenantes et aux citoyens un compte rendu factuel et transparent sur la manière dont les États membres assurent la bonne mise en œuvre du droit de l'Union.

Les activités de contrôle de la Commission dans les États membres, illustrées plus en détail dans le document de travail des services de la Commission¹³ accompagnant le

¹² https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en

¹³ Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement global des contrôles officiels effectués dans les

présent rapport, étaient axées sur les priorités stratégiques de la Commission, par exemple, sur les systèmes de contrôle officiel concernant les produits phytopharmaceutiques (PPP), le bien-être des animaux et la résistance aux antimicrobiens, mais également sur de nombreux autres domaines essentiels à la sécurité des denrées alimentaires et à la santé des animaux ou des végétaux.

Plusieurs séries d'audits de la Commission dans les États membres portaient sur les contrôles de la commercialisation, de l'utilisation, de l'autorisation et de l'utilisation durable des PPP^{14,15,16}. Ces audits ont révélé des lacunes concernant l'utilisation et la commercialisation des PPP dans différents domaines, mais ont également indiqué des systèmes de contrôles officiels des utilisateurs de plus en plus développés. Des avancées ont été constatées dans la mise en œuvre de la directive relative à l'utilisation durable des pesticides¹⁷ grâce à la mise en place de systèmes de formation et de certification pour les professionnels et aux tests réalisés sur les pulvérisateurs. Toutefois, les solutions de lutte intégrée contre les organismes nuisibles, pilier de la directive, ne sont pas suffisamment utilisées. Les États membres doivent combler ces lacunes au moyen de leurs plans d'action nationaux révisés, lesquels feront l'objet d'audits de la Commission. L'ensemble de ces activités visent à améliorer les systèmes de contrôle officiel en vigueur dans les États membres et à fournir aux consommateurs des garanties d'une utilisation de plus en plus responsable et durable des PPP.

En ce qui concerne le bien-être des animaux, la Commission a lancé un projet de trois ans pour faciliter et garantir l'amélioration du bien-être des animaux durant le transport. Ce projet comprenait notamment l'élaboration de guides de bonnes pratiques pour cinq principales espèces animales (bovins, chevaux, porcins, volaille et ovins) ainsi que l'évaluation de leur utilisation pour assurer un meilleur respect des règles de l'Union relatives à leur bien-être. Associées à la facilitation par la Commission de l'échange entre les points de contact nationaux des États membres, les visites dans les États membres ayant adopté de bonnes pratiques en matière de contrôles des véhicules de transport d'animaux ont permis d'accroître la protection des animaux pendant le transport. Une étude documentaire et une série d'audits portant sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort se sont avérées tout aussi utiles, ce qui a permis de partager les bonnes pratiques et d'organiser des événements de formation spécifiques.

Dans le contexte du plan d'action 2011 de la Commission pour combattre les menaces croissantes de la résistance aux antimicrobiens, la Commission a effectué des audits portant sur la mise en œuvre de procédures obligatoires de surveillance et de communication d'informations, ainsi que des activités de collecte d'informations sur les

États membres (2014-2016) pour assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux».

¹⁴ [Rapport de la DG Santé et sécurité alimentaire \(SANTE\) 2016-6004: Produits phytopharmaceutiques – commercialisation et utilisation](#)

¹⁵ [Rapport de la DG Santé et sécurité alimentaire \(SANTE\) 2016-6250: Produits phytopharmaceutiques – autorisation](#)

¹⁶ [Rapport de la DG Santé et sécurité alimentaire \(SANTE\) 2014-7567: Pesticides](#)

¹⁷ Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, JO L 309 du 24.11.2009, p. 71-86.

politiques visant à promouvoir l'utilisation prudente d'antibiotiques chez l'animal. Les possibilités d'amélioration et les bonnes pratiques recensées au cours de ces activités ont également été prises en compte lors de l'élaboration du «Plan d'action global de l'Union fondé sur le principe "Une seule santé" pour combattre la résistance aux antimicrobiens»¹⁸.

La Commission mène également deux autres activités qui méritent d'être soulignées.

Premièrement, des rapports de synthèse sont désormais rédigés pour la majorité des séries d'audits. Ces rapports ont pour objectif de fournir un panorama complet des contrôles effectués par les États membres dans un domaine donné et de relever les problèmes qui concernent tous les États membres. De plus, ils permettent de mettre en évidence les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la législation applicable ainsi que les bonnes pratiques constatées. Deuxièmement, la Commission a davantage recours à l'analyse documentaire et aux missions d'enquête pour compléter ses activités d'audit afin d'avoir une vision claire du fonctionnement du droit de l'Union, ainsi que de tout problème susceptible de surgir lors de son application. La Commission rédige et publie également des rapports de synthèse pour ces activités.

Ces deux activités sont spécifiquement destinées à appuyer la politique de révision de la législation de la Commission, qui vise à garantir que la législation de l'Union est à jour, réalisable et applicable à un coût raisonnable, en phase avec l'évolution de la situation sur le terrain et, par conséquent, adaptée à l'objectif poursuivi. En tant que tels, les contrôles effectués par les services de la Commission contribuent directement au programme visant à améliorer la réglementation¹⁹. Les rapports de synthèse comprennent également une indication des actions prévues en réponse aux constatations des rapports. Ils sont également partagés dans le cadre du programme intitulé «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres»²⁰ afin de diffuser les informations concernant les conclusions, les bonnes pratiques ou les enseignements mis en évidence dans ces rapports.

6. SUIVI ET MESURES COERCITIVES PAR LA COMMISSION

L'adoption de mesures efficaces et continues pour veiller à ce que le droit de l'Union soit correctement mis en œuvre et appliqué dans l'ensemble de l'Union reste une priorité pour la Commission dans les domaines couverts par le présent rapport. Le précédent rapport²¹ décrit la manière dont la Commission assurait un suivi systématique de ses propres conclusions d'audit et les recommandations y associées. Ces processus restent efficaces

¹⁸ https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fr

²⁰ Le programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» est une initiative pour la formation lancée par la Commission qui s'adresse au personnel des autorités de contrôle des États membres de l'UE et de pays tiers dans les domaines de la législation relative à l'alimentation humaine et animale, de la réglementation sur la santé et le bien-être des animaux et des règles phytosanitaires; https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

²¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement global des contrôles officiels de la sécurité alimentaire, de la santé animale, du bien-être des animaux et de la protection phytosanitaire dans les États membres <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>

pour traiter la grande majorité des lacunes constatées. Fin décembre 2016, les États membres ont pris des mesures correctives ou fourni des engagements satisfaisants pour y donner suite dans un délai acceptable:

- pour 97 % des recommandations émanant des audits effectués au cours de la période de présentation des rapports 2012-2014; et
- pour 94 % des recommandations émanant des audits effectués au cours de la période de présentation des rapports 2013-2015.

La politique suivie par la Commission pour l'application de la réglementation suppose de surveiller l'application et la mise en œuvre du droit de l'Union, de résoudre les problèmes avec les États membres pour remédier aux violations de la législation et d'engager des procédures d'infraction au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne²², le cas échéant. L'ouverture d'une telle procédure à l'encontre d'États membres qui ont manqué à leur obligation de mettre en œuvre les exigences relatives au *bien-être des poules pondeuses* et à l'interdiction des cages non aménagées en 2012 a poussé certains États membres à prendre des mesures correctives accélérées, évitant ainsi de devoir poursuivre la procédure dans la majorité des cas. Cet exemple indique que l'utilisation judicieuse de la procédure d'infraction dans des domaines d'importance décisive lorsque la législation prévoit des prescriptions légales claires peut s'avérer très utile pour obtenir les mesures correctives requises. La Commission a adopté une approche similaire en ce qui concerne le bien-être des porcs dans les exploitations et l'élevage en groupe des truies.

En dépit de ces efforts, l'application et la mise en œuvre effective du droit de l'Union restent une entreprise difficile qui demande de mettre davantage l'accent sur le contrôle de l'application, afin de servir l'intérêt général. Le contrôle de l'application du droit soutient et complète la réalisation des priorités d'action. Toutes les parties participant à la mise en œuvre de la législation existante de l'Union doivent reconnaître le caractère essentiel des travaux destinés à garantir la mise en œuvre effective du droit européen pour garantir que les travaux consacrés à l'élaboration de nouvelles dispositions législatives remplissent leur objectif.

Le partenariat entre la Commission et les États membres, qui jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre, doit être renforcé pour permettre aux citoyens de tirer profit des avantages découlant du droit de l'Union. Le contrôle de l'application du droit doit être traité sans tarder. La Commission et les États membres doivent poursuivre leurs efforts de mise en œuvre du droit de l'Union et poursuivre les violations de la législation.

La Commission encouragera et aidera les États membres à améliorer leur capacité à faire respecter le droit de l'UE et à établir des voies de recours afin que les destinataires finals du droit de l'UE, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, puissent jouir pleinement de leurs droits. La création de réseaux et l'échange de bonnes pratiques tiendront une place importante dans cet effort.

²² Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Les autorités administratives indépendantes ou les services d'inspection exigés par la législation de l'Union jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre et le respect de celle-ci. La Commission veillera donc tout particulièrement à ce que ces autorités et ces services soient suffisamment et dûment équipés pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches.

Enfin, conformément aux principes de son programme «Mieux légiférer», la Commission mettra l'accent sur l'amélioration de l'application et de la mise en œuvre de la législation de l'Union qui, à terme, favorisera également un meilleur contrôle de l'application du droit, en répondant aux intérêts tant des citoyens que des entreprises.

7. CONCLUSIONS

Les autorités nationales des États membres ont démontré dans leurs rapports annuels sur les contrôles officiels qu'elles continuent à remplir l'important rôle qui leur a été confié en vertu de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux. Les initiatives visant à améliorer l'efficacité des contrôles officiels et du contrôle de l'application de la législation, allant de la réorganisation des services à l'utilisation accrue des outils informatiques, sont particulièrement encourageantes et apparaissent indispensables pour relever le défi que constitue le renforcement de l'efficacité des dépenses publiques.

Toutefois, la Commission constate également des signaux clairs des États membres qui indiquent que les ressources en personnel affectées aux contrôles sont de plus en plus limitées et que toute nouvelle réduction des effectifs risque d'influer négativement sur les niveaux et la qualité des contrôles ainsi que sur la capacité à réagir aux situations d'urgence. Cette question occupera probablement une place importante dans le cadre de l'évolution des contrôles officiels. Elle sera examinée de près par la Commission au moment de développer une législation dans le cadre de son initiative «Mieux légiférer» et les États membres devraient chercher à traiter la question au moyen de nouveaux systèmes informatiques, de la réorganisation et de l'optimisation des procédures, entre autres.

D'après une analyse des contrôles effectués par la Commission, qui sont illustrés dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport, il peut être établi que, dans l'ensemble, les États membres disposent des systèmes de contrôle requis garantissant des niveaux de conformité globalement acceptables. Cependant, la Commission continue à détecter, dans le cadre de ses contrôles, des défaillances dans les contrôles officiels et souligne que des améliorations peuvent encore être apportées. Par ailleurs, elle indique que toute complaisance devrait être évitée. Dans ce contexte, la Commission salue les efforts considérables déployés par les États membres pour, notamment, renforcer encore leurs contrôles ciblés et fondés sur une analyse du risque et encourager les contrôles effectués à l'aide de systèmes informatiques efficaces.

Le suivi systématique par la Commission des résultats de ses contrôles, complété, le cas échéant, par d'autres outils coercitifs tels que le recours judiciaire à la procédure d'infraction, demeure un moyen efficace de remédier au non-respect des exigences de l'Union européenne. Il est également important lorsqu'il est conjugué au renforcement des efforts déployés par la Commission pour un marché intérieur plus approfondi et plus équitable et pour l'amélioration de la réglementation, qui figurent parmi les grandes priorités politiques de la Commission actuelle. La Commission soutient également les

États membres et les pays tiers dans leur mise en œuvre des règles de l'Union européenne, et ce par divers moyens, par exemple en fournissant une assistance technique et une formation par l'intermédiaire du programme intitulé «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» et en encourageant activement le respect de ces règles.

Les contrôles de la Commission et les activités de suivi y afférentes donnent aux États membres, à la Commission et aux parties prenantes une vision claire du niveau de mise en œuvre de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux. En outre, ces contrôles contribuent de manière significative au processus de révision législative visant à garantir que la législation de l'Union est adaptée à l'objectif poursuivi. Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2017/625 en décembre 2019, l'adoption des actes d'exécution et des actes délégués prévus par ledit règlement permettra d'utiliser les connaissances acquises dans le cadre des activités de contrôle et de suivi de la Commission pour renforcer et soutenir les contrôles officiels dans les années à venir. L'objectif est de permettre aux entreprises et aux autorités, grâce aux nouvelles règles, de tirer profit d'une réduction des contraintes administratives, de processus efficaces et de contrôles renforcés. Les consommateurs bénéficieront quant à eux d'une transparence accrue sur la façon de procéder aux contrôles pour garantir la sécurité des aliments et des normes élevées en matière de santé des végétaux, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que pour éviter les fraudes.