



Avis sur la préparation de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui concernent les entreprises.

Sur le rapport du groupe de travail présidé par Etienne RECHARD, François COLLART DUTILLEUL en étant le rapporteur

Avis n°48 adopté le 9 novembre 2004 à l'unanimité moins deux abstentions.

1. PREAMBULE.....	5
1.1. Objectifs du travail.....	5
1.2. Rappels historiques introductifs.....	6
1.2.1. Les grandes étapes de l'harmonisation communautaire.....	6
1.2.1.1. Une initiative précoce : la sécurité des approvisionnements.....	6
1.2.1.2. L'élimination des frontières internes.....	7
1.2.1.3. La santé publique devient un champ d'intervention communautaire.....	8
1.2.2. Les axes d'évolution.....	9
1.2.2.1. Une amélioration et une simplification de l'environnement réglementaire communautaire.....	9
1.2.2.2. Un renforcement de l'efficacité des contrôles.....	9
1.3. Présentation du règlement.....	10
1.3.1. Principes généraux.....	10
1.3.1.1. Principes explicites.....	10
1.3.1.2. Principes implicites.....	11
1.3.1.3. Principes sous-jacents.....	11
1.3.2. Obligations générales.....	12
1.3.3. Prescriptions générales.....	12
2. CHAMP D'APPLICATION.....	13
2.1. Champ d'application du règlement.....	13
2.2. Champ d'application de la législation alimentaire générale.....	14
2.3. Champ d'application de certaines dispositions particulières de la législation alimentaire générale	15
3. DEFINITIONS.....	15
3.1. Les produits.....	15
3.1.1. Notion de denrée alimentaire.....	15
3.1.2. Notion de denrée alimentaire considérée comme sûre.....	17
3.1.3. Notion de denrée alimentaire dangereuse.....	17
3.1.3.1. Présentation.....	18
3.1.3.2. Critères d'appréciation de la dangerosité.....	18
3.1.3.3. Critères d'appréciation du caractère préjudiciable à la santé.....	19
3.1.3.4. Critères d'appréciation de l'impropriété à la consommation humaine.....	20
3.1.3.5. Conséquences de la dangerosité.....	20
3.1.4. Caractères spécifiques des aliments pour animaux.....	21
3.1.4.1. Définition.....	21
3.1.4.2. Dangerosité.....	21
3.2. Les opérateurs.....	21
3.2.1. Les entreprises.....	21
3.2.2. Les exploitants.....	23
3.2.2.1. Conception retenue.....	23
3.2.2.2. Critère du « contrôle ».....	24
3.2.2.3. Cas particulier des entreprises importatrices.....	25
3.3. Les activités.....	25

4.	ANALYSE DES OBLIGATIONS DES ENTREPRISES.....	26
4.1.	La traçabilité des produits	27
4.1.1.	Qui ?.....	27
4.1.2.	Quoi ?.....	28
4.1.2.1.	Ce que c'est	29
4.1.2.2.	Ce que ce n'est pas	30
4.1.2.3.	Les silences du règlement.....	31
4.1.3.	Comment ?	31
4.1.4.	Liste d'obligations.....	32
4.2.	L'auto-contrôle des entreprises	33
4.3.	La coopération des entreprises	34
4.3.1.	Information des autorités sur l'initiative de l'entreprise en cas de retrait d'un produit du marché pour non conformité aux prescriptions de sécurité :	34
4.3.2.	Information des autorités compétentes en cas de suspicion d'un risque (alimentation humaine) ou d'une non conformité (alimentation animale) :	34
4.3.3.	Information des autorités compétentes des mesures prises en cas de suspicion d'un risque (alimentation humaine) ou d'une non conformité (alimentation animale) :	35
4.3.4.	Collaboration aux mesures prises par les autorités :	35
4.3.5.	Collaboration aux mesures prises par les autres entreprises : même texte (art. 19 §2 et 20 §2)....	35
4.3.6.	Collaboration avec les autorités compétentes au regard des actions engagées pour prévenir ou réduire un risque :	35
4.4.	La sécurité des produits	35
4.4.1.	Obligation de ne mettre sur le marché que des aliments non dangereux	35
4.4.2.	Obligation de prudence	36
4.4.3.	Obligation de suivi des produits.....	37
4.4.3.1.	Application de la directive 2001/95 au secteur agroalimentaire.....	37
4.4.3.2.	Les entreprises agroalimentaires auxquelles l'obligation de suivi s'applique	38
4.4.3.3.	Le contenu de l'obligation de suivi	38
4.5.	La conformité des produits à la réglementation.....	39
4.6.	La loyauté des transactions.....	40
4.6.1.	Obligation de ne pas induire le consommateur en erreur	40
4.6.2.	Obligation de ne pas empêcher et de ne pas décourager la coopération avec les autorités compétentes en cas de suspicion d'un risque (alimentation humaine) ou d'une non conformité (alimentation animale) 41	41
4.7.	L'information des consommateurs.....	41
4.7.1.	Obligation d'informer effectivement et précisément les consommateurs en cas de retrait du marché pour non conformité d'un produit aux prescriptions de sécurité : art. 19 §1 et 20 §1	41
4.7.2.	Obligation de fournir aux consommateurs des informations leur permettant d'apprécier les risques inhérents à l'utilisation d'un produit (alimentation humaine)	41
5.	GUIDE D'INTERPRETATION POUR LES ENTREPRISES.....	42
5.1.	Dans la gestion habituelle de l'activité économique.....	42
5.1.1.	Traçabilité	42
5.1.2.	Conformité aux normes juridiques	42
5.1.2.1.	Toutes entreprises (art. 17 §1)	42
5.1.2.2.	Entreprises de la filière alimentation humaine	42
5.1.3.	Protection des consommateurs	43
5.1.3.1.	Toutes entreprises de la filière d'alimentation humaine et entreprises de la filière animale vendant des aliments pour animaux à des acheteurs consommateurs (art. 16).....	43
5.1.3.2.	Entreprises de la filière alimentation humaine	43
5.1.4.	Coopération avec les autorités.....	43

5.1.5.	Suivi des produits	43
5.2.	Dans la gestion d'une crise	44
5.2.1.	Suspicion d'une non conformité aux normes juridiques de sécurité même si aucun danger précis n'est avéré	44
5.2.1.1.	Toutes entreprises d'importation, transformation, fabrication, distribution autres que distributeurs, entreposeurs, transporteurs et commerçants de détail purement passifs (art. 19 §1 et 20 §1)	44
5.2.1.2.	Toutes entreprises de distribution et commerçants de détail purement passifs (art. 19 §2 et 20 §2)	44
5.2.1.3.	Toutes entreprises mettant sur le marché des aliments pour animaux (art. 20 §3)	44
5.2.2.	Suspicion d'un risque pour la santé même si toutes les normes juridiques ont bien été respectées	45
6.	AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION	45
7.	COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....	48

1. Préambule

1.1. Objectifs du travail

Le droit applicable au secteur économique agroalimentaire se caractérise par un triple éclatement :

- Au regard de ses sources, il est éclaté entre les règles, de plus en plus nombreuses au fil des années, émanant de l'Union européenne, le droit préexistant d'origine nationale et le droit international en cours d'élaboration (OMC, Codex alimentarius).
- Au regard de sa nature, il est éclaté entre une multitude de normes et de réglementations techniques et/ou scientifiques, qui forment l'infra droit, et les lois générales, civiles, pénales, commerciales, administratives qui constituent le droit commun applicable au secteur agroalimentaire comme à l'ensemble des secteurs et activités économiques.
- Au regard de son contenu, il est partagé entre un grand nombre de nos Codes : Code civil, Code de commerce, Code de la consommation, Code de la santé publique, Code rural, Code de l'environnement, etc.

Le droit agroalimentaire n'a donc, en son état actuel, ni unité formelle ni cohérence substantielle.

Cette situation va se trouver profondément modifiée par l'entrée en vigueur du *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*.

S'agissant d'un règlement communautaire, il sera directement applicable dans toutes ses parties dans les différents Etats membres¹. Il doit toutefois être relevé que ce texte fait coexister des principes et des prescriptions générales qui peuvent avoir des conséquences opérationnelles diverses selon les opérateurs économiques.

Ce règlement va notamment contribuer à faire évoluer le droit applicable à l'ensemble des acteurs du secteur agroalimentaire, depuis le producteur primaire jusqu'au distributeur, en particulier en renforçant l'ensemble des obligations qu'ils devront respecter à compter du 1^{er} janvier 2005.

Par conséquent, il est primordial :

a - d'établir la liste de ces obligations nouvelles ou renouvelées que ces règles et principes mettent à la charge des entreprises et exploitants du secteur agroalimentaire ;

¹ Ce ne saurait exclure que la Commission européenne adopte un ou plusieurs règlements d'application comme c'est prévu par le règlement lui-même, ni que la France adopte donc plusieurs circulaires d'application.

b - de repérer les oublis ou points sur lesquels le règlement mériterait d'être précisé, spécialement au regard de la détermination des obligations des entreprises, et de faire des propositions à cet égard ;

Dès lors que l'objectif prioritaire du CNA est d'aider les entreprises à préparer l'entrée en vigueur de certaines dispositions de ce règlement qui les concernent directement, le présent rapport ne couvrira que ces deux points. Pour autant, il sera nécessaire ultérieurement d'approfondir l'analyse dans le but de parvenir à une cohérence d'ensemble des législations nationale et communautaire. Le CNA apportera si besoin sa contribution afin :

c - de clarifier et préciser les sanctions civiles, pénales et administratives, tant d'ores et déjà existantes qu'à venir, auxquelles ces obligations seront susceptibles de donner lieu, dans le respect du principe de proportionnalité ;

d - de vérifier l'ensemble de la réglementation actuellement en vigueur afin de repérer les éventuelles différences ou incohérences apparentes susceptibles de déstabiliser les entreprises du secteur ;

e - de rassembler l'ensemble de la législation et de la réglementation applicables en amont (par ex. pour les plantes avant récolte) ou à côté (par ex. pour les animaux vivants producteurs de denrées alimentaires, les plantes destinées à un autre usage qu'alimentaire, etc.) du règlement ;

f - d'analyser les règlements CE n° 852/2004 et 853/2004 du 29 avril 2004 relatifs à l'hygiène des denrées alimentaires et les règlements CE n°854/2004 et 882/2004 du 29 avril 2004 relatifs aux contrôles officiels des denrées alimentaires, afin de vérifier dans quelle mesure ils complètent le règlement 178/2002 ;

g - d'analyser la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits, afin de repérer les modalités et conditions de son articulation avec le règlement ;

1.2. Rappels historiques introductifs

1.2.1. Les grandes étapes de l'harmonisation communautaire

1.2.1.1. Une initiative précoce : la sécurité des approvisionnements

La sécurité des approvisionnements a constitué le premier objectif de la politique agricole commune (PAC) instituée par le Traité de Rome qui ne comportait pas à l'origine de volet sanitaire. Rapidement cependant, les questions sanitaires sont apparues comme un facteur limitant le bon fonctionnement des Organisations communes de marché (OCM) et le développement des échanges. Aussi, le champ de la PAC s'est élargi pour intégrer, à côté du noyau dur constitué par la politique des marchés et la politique socio-structurelle, les questions touchant à la sécurité des productions agricoles, c'est-à-dire des produits du sol, de l'élevage et de la pêche ainsi que des produits de première transformation.

Dans un premier temps, l'harmonisation communautaire dans le secteur sanitaire a porté sur les conditions relatives aux échanges d'animaux, de végétaux, et de denrées végétales ou animales. La première directive dans le domaine sanitaire, établie en 1964, fixait les conditions d'agrément communautaire des abattoirs d'animaux de boucherie. Mais contrairement à l'évolution qui a été celle de la PAC, il n'a jamais été question de bâtir une

politique sanitaire intégrée. L'articulation des dispositifs nationaux est apparue comme le moyen privilégié de coordonner l'ensemble et de les faire converger tout en respectant leurs spécificités. Cette option s'est traduite par le choix d'instruments juridiques moins rigides que pour d'autres domaines et les directives fixant les principes de base ont été préférées aux règlements.

Sur la base de l'article 100 du Traité de Rome (devenu article 95), l'harmonisation communautaire a également visé l'objectif de permettre la libre circulation des marchandises. Les denrées alimentaires ont été concernées à trois niveaux essentiels :

- la sécurité des denrées, au travers par exemple des directives relatives à l'évaluation communautaire des additifs alimentaires ;
- l'information du consommateur, au travers par exemple des directives relatives à l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires ;
- la loyauté des transactions commerciales, au travers par exemple de directives portant sur la définition de nombreux produits alimentaires, tels que les produits de cacao et de chocolat, les confitures et gelées, les jus de fruits.

1.2.1.2. L'élimination des frontières internes

En 1985, il est apparu que l'objectif de libre circulation des marchandises, qui constituait un des aspects fondamentaux du Traité de Rome, demeurait entravé par la persistance de barrières physiques (maintien des contrôles douaniers aux frontières) et techniques, résultant principalement des disparités entre les législations nationales relatives à la production et aux échanges de marchandises, et notamment de produits agricoles.

Ce constat a conduit la Commission à proposer une nouvelle approche pour éliminer ces barrières, faisant de la libre circulation le principe de droit commun. L'Acte unique européen de 1987 a constitué l'aboutissement de cette démarche et a transformé l'union douanière originelle en marché unique, conduisant à un approfondissement de l'harmonisation sanitaire entreprise jusqu'alors et à l'adoption de règles et de normes communes. Entre la date de la signature de l'Acte unique européen, le 1^{er} juillet 1987, et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, la législation communautaire relative aux conditions sanitaires pour les échanges de produits agricoles a été complétée par une politique d'harmonisation des conditions de production, de mise sur le marché, de contrôle et d'importation des produits agricoles en provenance des pays tiers.

L'adoption de mesures communes garantissant un niveau de sécurité sanitaire équivalent pour tous les consommateurs européens a été recherchée. D'une manière générale, les règles régissant la mise sur le marché communautaire par un Etat membre ne distinguent pas marché national et marché communautaire, et les contrôles physiques exercés aux frontières intracommunautaires ont été supprimés et remplacés par la combinaison d'une inspection renforcée au point d'expédition et d'un contrôle à destination. Le régime d'importation est également commun pour les produits animaux et végétaux importés en provenance des pays tiers, qui bénéficient de la libre circulation une fois admis sur le territoire communautaire.

1.2.1.3. La santé publique devient un champ d'intervention communautaire

En réponse à l'émergence des questions relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, le Traité de Maastricht entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993 a ajouté deux nouveaux titres au Traité fondateur, respectivement intitulés « Santé publique » (titre X) et « Protection des consommateurs » (titre XI).

L'annonce en mars 1996 par le Gouvernement britannique d'un lien éventuel entre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob chez l'homme a déclenché une profonde crise de confiance de la part des consommateurs européens dans la sécurité et la qualité des aliments et a marqué un nouveau tournant dans l'approche européenne : la santé animale, et dans une moindre mesure végétale, sont devenues un enjeu de santé publique prioritaire, et secondairement un facteur de régulation de la production agricole. Ce changement de perspective a eu trois principales conséquences :

- la réorganisation de la Commission en 1997 afin de séparer les fonctions législatives, scientifiques et de contrôle, qui s'est traduite par :
 - le transfert de la fonction législative (préparation des propositions de directives, règlements et décisions) de la DGVI « agriculture » à la DG XXIV « protection des consommateurs et santé publique » ;
 - la mise en place de conseils scientifiques chargés de l'évaluation scientifique des risques, préfigurant l'Autorité européenne de sécurité des aliments ;
 - la création de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) chargé de contrôler la bonne application de l'acquis communautaire dans les domaines alimentaire et vétérinaire.
- la refonte législative : en avril 1997, un livre vert fixant les contours et les objectifs d'une profonde réforme visant à simplifier et rationaliser la législation communautaire a été publié. Il a été suivi en janvier 2000 d'un livre blanc précisant les axes de cette réforme dont la mise en œuvre a débuté et sera achevée dans quelques années (le règlement 178/2002 en découle directement). La réforme, qui vise à rationaliser la législation alimentaire tout en recherchant un niveau élevé de protection des intérêts légitimes du consommateur, a notamment conduit à la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) chargée de l'évaluation des risques et de l'expertise scientifique préalable à l'adoption des mesures communautaires.
- une nouvelle réforme du Traité : le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a tiré les enseignements de la crise de la vache folle et a accentué la tendance amorcée dans le Traité de Maastricht en renforçant sensiblement les politiques relatives à la santé publique et à la protection des consommateurs. L'article 152 du Traité prévoit désormais qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine sera assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et activités de la Communauté, et que cette exigence sera le socle de toutes les politiques communes. Il a également étendu la nature des mesures devant désormais être adoptées en codécision par le Conseil de Ministres et le Parlement européen, et cite en particulier dans son alinéa 4b « *les mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire ayant pour objectif direct la protection de la santé*

publique ». Ces mesures, précédemment adoptées par le Conseil après simple consultation du Parlement européen, le sont désormais selon la procédure de codécision, comme cela était déjà le cas pour toutes les mesures visant à la réalisation du marché intérieur, par exemple les mesures relatives aux additifs ou à l'étiquetage des denrées alimentaires.

1.2.2. Les axes d'évolution

Le corpus réglementaire communautaire qui concerne les aliments est aujourd'hui assez complet mais surtout d'une grande complexité et il s'est dégagé de la part de la Commission et des Etats membres la volonté d'améliorer son efficacité globale à travers la réalisation de deux grands objectifs, ayant inévitablement des incidences sur la répartition des rôles et responsabilités dévolus aux autorités nationales et communautaires :

1.2.2.1. Une amélioration et une simplification de l'environnement réglementaire communautaire

La Commission a rédigé en 2001 un « Livre blanc sur la gouvernance européenne », suivi en 2002 d'un « Plan d'action pour simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », conformément au mandat reçu du Conseil européen de Lisbonne, confirmé à Stockholm, Laeken puis Barcelone. La simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire doivent faire en sorte que la législation communautaire soit plus adaptée aux problèmes posés, aux défis de l'élargissement et aux réalités techniques locales, l'objectif final étant de maintenir une grande sécurité juridique sur le territoire d'une Union élargie à 25 membres.

Les actions proposées visent notamment :

- pour la Commission, qui détient un quasi-monopole de l'initiative législative, à améliorer la qualité des propositions législatives en définissant des normes minimales de consultation, à analyser l'impact des initiatives majeures, à renforcer l'exposé des motifs de proposition législative, à introduire une clause de réexamen des textes et à renforcer le suivi des infractions ;
- pour le Parlement européen et le Conseil, qui assument la responsabilité des décisions législatives de la Communauté, à limiter les directives aux aspects essentiels de la législation (« revenir à la définition originelle de la Directive inscrite dans le Traité »), à recourir plus fréquemment au mécanisme de corégulation, à simplifier et réduire la législation communautaire (par consolidation, codification, refonte et simplification) et à améliorer la qualité de la législation adoptée en développant des mécanismes permettant d'apprécier l'impact des amendements substantiels du Parlement et du Conseil (évaluation et analyse d'impact) ;
- pour les Etats membres, à adopter des procédures visant à transposer fidèlement et dans les délais prévus les actes communautaires dans leur propre législation, et à améliorer l'implication de leurs administrations le plus en amont possible dans le processus législatif.

1.2.2.2. Un renforcement de l'efficacité des contrôles

L'objectif est d'améliorer l'efficacité du dispositif de sécurité sanitaire, en renforçant les contrôles officiels à tous les niveaux de la chaîne de production. Il apparaît en effet que les progrès les plus importants seront sans doute obtenus par un rapprochement des pratiques des différents Etats membres et par un renforcement des contrôles visant à garantir un meilleur

respect des règles fixées. Ainsi, après le règlement 178/2002, le règlement 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, vise à consolider le cadre juridique de l'organisation des contrôles officiels, nationaux et communautaires, en prévoyant notamment une plus grande harmonisation des systèmes de contrôle nationaux ainsi que la définition de nouvelles obligations pour les Etats membres.

1.3. Présentation du règlement

En dehors des aspects institutionnels (principalement la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments), le règlement 178/2002 pose trois séries de règles qui constituent la « législation alimentaire générale » : des principes généraux de la législation alimentaire, des obligations générales du commerce des denrées alimentaires et des prescriptions générales de la législation alimentaire.

1.3.1. Principes généraux

On peut définir un « principe » comme : *« une norme-guide, abstraite et de portée générale qui, pour assurer le respect d'une « valeur » socialement admise, vise à orienter des décisions et des comportements ainsi qu'à les apprécier ».*

Les principes sont souvent non écrits. Ils ont tantôt un champ d'application général, tantôt un champ d'application plus particulier et restreint. On peut en discerner l'existence derrière un ensemble de règles particulières concordantes. Ainsi en va-t-il, par exemple, du principe de bonne foi, du principe de prudence, du principe de respect de la vie humaine, du principe selon lequel « la fraude corrompt tout », du principe de confiance légitime, qui sont des principes généraux. Mais on doit également citer le principe selon lequel nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de voisinage ou encore le principe de liberté contractuelle qui ont un champ plus restreint. Ils sont aussi généraux, mais dans un domaine particulier : les relations de voisinage, les relations contractuelles, etc.

Plus un principe est admis comme étant général, plus il sert de guide dans l'interprétation des règles existantes, et plus il peut permettre de justifier une décision ou une solution dans des situations qui ne sont régies par aucun texte. C'est notamment en raison de ces principes qu'on peut dire que les « vides juridiques » n'existent pas. L'existence et l'importance d'un principe dépend essentiellement de la manière dont le législateur et la jurisprudence se l'approprient pour y faire référence et en faire application.

1.3.1.1. Principes explicites

Dans le règlement 178/2002, certains principes généraux sont explicitement posés :

- le **principe de précaution**, qui s'applique aux autorités publiques en vertu des articles 7, 10, 14 §8, 15 §5, 22 §6, 34 §2. Il peut également concerner les entreprises dans le cadre des obligations spécifiques que le règlement met à leur charge (articles 19 et 20).
- les **principes de transparence** :
 - principe de consultation des citoyens sur la législation alimentaire (art. 9) ;

- principe d'information des citoyens (consommateurs) sur les risques (art. 3 §13, 10, 23.j, 30 §4, 38, 39 §3, 40 §2, 41, 52, 57 §3) ;
- le **principe d'analyse des risques** (art. 6, 10) ;
- le **principe de protection des intérêts des consommateurs** (art. 8).

1.3.1.2. Principes implicites

A côté de ces principes explicites, qui s'imposent aux autorités publiques, il en est d'autres dont l'existence est implicitement confirmée et même renforcée :

- le principe de prévention (art. 8, 50 et s., 53 et s.) dont la place est depuis longtemps éminente et incontestée en droit français ;
- le principe d'innocuité des aliments et de protection de la santé (art. 14, 15). Il est clair que l'interprétation qui sera faite du règlement sera déterminante de la place de ce principe par rapport à celui de libre circulation des marchandises. En effet, l'un et l'autre constituent des « objectifs généraux » de la Communauté, au sens de l'article 5 du règlement.

1.3.1.3. Principes sous-jacents

On peut enfin évoquer trois principes sous-jacents auxquels le règlement fait directement ou indirectement référence et qui devront servir de guides dans la mise en œuvre de ce texte :

- le principe de proportionnalité (des mesures, des sanctions, etc.) : art. 7 §2, art. 17 dernier alinéa ;
- le principe de justification ou plus exactement de motivation (des actes, des décisions, etc.) : art. 5 §3, art. 6, art. 7 §1, art. 10 ;
- le principe de cohérence (des règles, des pratiques...) : art. 4 §3, art. 5 §3, art. 13-e.

Ces trois principes s'imposent avant tout à toutes les autorités publiques, depuis les Etats dans la régulation de leurs relations commerciales (OMC), jusqu'au juge national chargé d'apprécier le comportement pénal d'un chef d'entreprise ou d'un exploitant, en passant par toutes les administrations, services de l'Etat et autres collectivités publiques.

A titre de simple exemple, on observe que dans les premières décisions rendues par la Chambre criminelle de la Cour de cassation qui font référence au règlement 178/2002, ces principes ont joué un rôle éminent. Ainsi, le débat judiciaire a chaque fois porté pour partie sur la justification de certaines interdictions, sur la cohérence de tel ou tel décret avec le règlement 178/2002, sur la compatibilité de tel ou tel texte obligatoire avec le principe de libre circulation des marchandises ou avec la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi que sur le caractère proportionné des textes en vigueur par rapport à l'objectif d'intérêt général de la santé publique². S'y ajoute, de manière plus structurelle, la difficulté d'articuler des faits d'incrimination issus de textes techniques spécifiques à l'agroalimentaire avec les pénalités prévues par les textes généraux et parfois anciens du Code pénal. Cette difficulté

² Voir en particulier : Cass. crim., 23 mars 2004, n° de pourvoi : 03-80991, à paraître au Bull. Voir déjà Cass. crim., 30 octobre 1995, Bull. crim. n° 329 et, plus récemment, Cass. crim., 11 juin 2003, n° de pourvoi : 02-86246 (inédit) et Cass. crim., 23 mars 2004, n° de pourvoi : 03-84228, à paraître au Bull.

particulière, qui interroge tout particulièrement le principe de cohérence, met en cause la prévisibilité et l'accessibilité de la loi pénale.

Par ailleurs, ces mêmes principes sous-jacents vont s'imposer aux administrations et aux services de l'état comme autant d'obligations dans la manière dont ils mettront en œuvre le règlement. Au regard de la très grande diversité d'activité, de forme ou de taille des entreprises et exploitations agricoles concernées, les administrations et services de l'Etat devront, dans les mesures et exigences attendues, témoigner d'un souci clair de proportionnalité, de justification et de cohérence.

1.3.2. Obligations générales

Par ailleurs, le règlement pose une série **d'obligations générales du commerce**. En réalité, il ne s'agit pas d'obligations à proprement parler, c'est-à-dire constituées avec un objet précis et un débiteur déterminé. Il s'agit plutôt de règles visant à définir le contexte communautaire obligatoire dans lequel s'inscrit le commerce international des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

Dans le règlement 178/2002, les obligations générales sont ainsi relatives :

- aux importations (art. 11, complété par les art. 14 §9, 15 §6, 19 §1, 20 §1) ;
- aux exportations (art. 12, complété par les art. 14 §9, 15 §6) ;
- aux normes internationales (art. 13).

1.3.3. Prescriptions générales

Enfin, le règlement fait état de **prescriptions générales de la législation** qui constituent la source principale d'obligations nouvelles ou renouvelées pour les entreprises. Ces prescriptions générales constituent un ensemble de règles de base qui, dans la législation alimentaire, sont conçues pour que le marché ne comporte que des denrées alimentaires et des aliments pour animaux sûrs. Ces prescriptions n'ont donc pas une valeur juridique particulière. Elles sont particulières par le fait qu'elles contribuent à atteindre ensemble un même objectif. C'est pourquoi le considérant 27 précise : *« Il convient par conséquent d'établir des prescriptions générales visant à ne mettre sur le marché que des denrées alimentaires et des aliments pour animaux qui soient sûrs, afin que le marché intérieur de ces produits fonctionne de manière effective »*. Dans ce contexte, les prescriptions générales concernent :

- la sécurité des denrées alimentaires (art. 14) ;
- la sécurité des aliments pour animaux (art. 15) ;
- la traçabilité (art. 3 §15, 18, 19 §2) ;
- la présentation des denrées alimentaires (art. 16) ;
- la responsabilité des exploitants (art. 17 §1, 19, 20, 21) ;
- la responsabilité des Etats (art. 17 §2).

Compte tenu de ces divers éléments et avant de rechercher les obligations que devront respecter les entreprises et les exploitants (4 et 5), il est nécessaire de définir le champ d'application des dispositions nouvelles (2) et les termes clés (3) sur lesquels il s'appuie.

2. Champ d'application

Le champ d'application du règlement 178/2002 doit être décliné à trois niveaux différents. Tout d'abord, il faut évoquer le champ d'application du règlement lui-même, pris dans sa globalité. Ensuite, il faut présenter le champ d'application de la législation alimentaire générale qui constitue le chapitre 2 du règlement. Enfin, certains articles du règlement ont un champ d'application spécifique, plus étroit ou plus large.

2.1. Champ d'application du règlement

Le champ d'application du règlement pris dans sa globalité, est annoncé dans le titre du chapitre premier. Il est précisé à l'article 1 §3 dans les termes très généraux suivants :

« Le présent règlement s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Il ne s'applique pas à la production primaire destinée à un usage domestique privé, ni à la préparation, la manipulation et l'entreposage domestiques de denrées alimentaires à des fins de consommation domestique privée ».

Il en résulte un champ d'application extrêmement large qui va de l'étable à la table, ou de la fourche à la fourchette. Aux extrémités de la chaîne agroalimentaire, il faut considérer tout spécialement l'application du règlement tant à toutes les activités qui relèvent de la production primaire qu'à toutes les formes de distribution.

Du côté de la production primaire, le règlement, pris dans sa globalité, ne s'applique pas seulement à ce qui est qualifiable de « denrée alimentaire ». Il s'applique aux activités économiques, notamment relatives aux animaux d'élevage, alors même que les animaux vivants ne constituent pas, en eux-mêmes et sauf exception, des denrées alimentaires. Cette application de l'ensemble du règlement aux animaux d'élevage est par ailleurs bien explicitée dans l'article 3 §17 qui définit la production primaire comme « *la production, l'élevage ou la culture de produits primaires, y compris la récolte, la traite et la production d'animaux d'élevages avant l'abattage. Elle couvre également la chasse, la pêche et la cueillette de produits sauvages* ».

Ne fait exception à ce champ d'application très large que la production primaire de denrées alimentaires à usage domestique privé, c'est-à-dire non destinée à une quelconque commercialisation.

A l'autre bout de la chaîne, du côté de la distribution, aucune forme ou activité de distribution n'est exclue, qu'elle soit à destination d'autres entreprises ou des consommateurs, qu'elle soit effectuée à titre onéreux ou à titre gratuit.

Ce champ très large d'application concerne donc *a priori* l'ensemble des dispositions du règlement : législation alimentaire générale (chapitre 2), autorité européenne de sécurité des

aliments (chapitre 3), système d'alerte rapide, gestion des crises et situations d'urgence (chapitre 4), procédures et dispositions finales (chapitre 5).

2.2. Champ d'application de la législation alimentaire générale

Pour l'essentiel, le champ d'application de la législation alimentaire générale coïncide avec celui du règlement pris dans sa globalité. Cela se confirme à la lecture de l'article 4 §1, premier article du chapitre 1 consacré à la législation alimentaire et intitulé « champ d'application ». Il dispose très clairement :

« Le présent chapitre couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires ».

Les principes, obligations et prescriptions, c'est-à-dire l'ensemble de la législation alimentaire générale, ont donc un champ d'application défini par rapport aux produits, par rapport aux opérateurs et par rapport aux activités.

Afin de mieux comprendre comment délimiter le champ d'application de la législation alimentaire générale, il est également important de garder à l'esprit le 11^{ème} considérant :

« Pour adopter une approche suffisamment globale et intégrée de la sécurité des denrées alimentaires, il convient de définir la législation alimentaire au sens large de manière à couvrir un large éventail de dispositions ayant un effet direct ou indirect sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, notamment les dispositions sur les matériaux et objets en contact avec des denrées alimentaires, sur les aliments pour animaux et les autres intrants agricoles au niveau de la production primaire ».

Pour comprendre le champ d'application de la législation, il faut également prendre en compte l'article 3 §16 qui définit les étapes de la production, de la transformation et de la distribution dont il est question dans l'article 4 §1 :

« Toutes les étapes, dont l'importation, depuis et y compris la production primaire d'une denrée alimentaire, jusque et y compris son entreposage, son transport, sa vente ou sa livraison au consommateur final, ainsi que, le cas échéant, l'importation, la production, la fabrication, l'entreposage, le transport, la distribution, la vente et la livraison des aliments pour animaux ».

Il en résulte que, au regard des produits, la législation alimentaire couvre aussi pour une part les intrants agricoles, les produits vétérinaires, les matériaux en contact avec les aliments, les produits de nettoyage, les produits agricoles avant leur récolte.

Au regard des opérateurs et des activités, la législation alimentaire couvre pour une part et en ce qui les concerne, les éleveurs ainsi que l'activité d'entreprise qui ne relève pas à proprement parler des filières, telles les entreprises de transport et celles d'entreposage qui entrent dans la définition des étapes visées par la législation.

Encore faut-il avoir égard à des champs d'application plus précis et spécifiques selon les dispositions du chapitre consacré à la législation alimentaire générale.

2.3. Champ d'application de certaines dispositions particulières de la législation alimentaire générale

Par rapport aux champs d'application précédemment définis, ceux des dispositions particulières prises isolément peuvent être identiques, plus étroits ou plus larges.

Lorsqu'un article n'apporte aucune précision explicite ou implicite quant à son champ d'application, on devra donc considérer qu'il relève du champ d'application plus général défini dans l'article 4. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'article 6 relatif à l'analyse des risques, de même de l'article 7 instituant le principe de précaution, de l'article 8 relatif à la protection des intérêts des consommateurs, de l'article 9 instituant un principe de consultation des citoyens et de l'article 21 relatif à la responsabilité du fait des produits défectueux.

Par ailleurs, la majorité des articles composant ce chapitre relatif à la législation alimentaire s'appliquent assez naturellement aux seules entreprises qui produisent, transforment ou distribuent des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux. Ainsi en va-t-il des articles 12, 14 à 17, 19 et 20. Encore ne s'appliquent-ils pas tous à toutes les entreprises du secteur. Chaque article procède à des distinctions sur lesquelles nous reviendrons (Cf. 3.2.1).

Quelques articles concernent plus spécifiquement l'Etat et les Pouvoirs publics. C'est spécialement le cas de l'article 7 relatif au principe de précaution, de l'article 10 relatif à l'information des citoyens et de l'article 13 relatif aux normes internationales.

Enfin deux articles ont un champ d'application particulier. L'un est l'article 16 qui concerne l'étiquetage, la publicité et la présentation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux : forme, apparence, emballage, matériaux... Les emballages sont donc concernés à ce titre. L'autre est l'article 18 relatif à la traçabilité dont le champ d'application est plus large (Cf. 4.1.1).

3. Définitions

Il y a donc trois « portes d'entrée » dans le règlement et, plus largement, dans la législation alimentaire : celle des produits, celle des opérateurs et celle des activités. Ces trois « entrées » donnent lieu à des définitions qu'il faut préciser.

3.1. Les produits

Au regard des produits concernés par la législation alimentaire, le règlement distingue les denrées alimentaires (ou « aliments ») qui sont destinées à l'alimentation humaine (Cf.3.1.1) et qui doivent être sûres (Cf.3.1.2) et non dangereuses (Cf.3.1.3), et les aliments pour animaux (Cf.3.1.4).

3.1.1. Notion de denrée alimentaire

Le règlement (art. 2) définit la denrée alimentaire (ou « aliment ») comme :

« Toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain.

Ce terme recouvre les boissons, les gommes à mâcher et toute substance, y compris l'eau, intégrée intentionnellement dans les denrées alimentaires au cours de leur fabrication, de leur préparation ou de leur traitement. Il inclut l'eau au point de conformité défini à l'article 6 de la directive 98/83/CE, sans préjudice des exigences des directives 80/778/CEE et 98/83/CE.

Le terme «denrée alimentaire» ne couvre pas:

- a) les aliments pour animaux;
- b) les animaux vivants à moins qu'ils ne soient préparés en vue de la consommation humaine;
- c) les plantes avant leur récolte;
- d) les médicaments au sens des directives 65/65/CEE (1) et 92/73/CEE du Conseil (2);
- e) les cosmétiques au sens de la directive 76/768/CEE du Conseil (3);
- f) le tabac et les produits du tabac au sens de la directive 89/622/CEE du Conseil (4);
- g) les stupéfiants et les substances psychotropes au sens de la Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961 et de la Convention des Nations unies sur les substances psychotropes de 1971;
- h) les résidus et contaminants.

Une difficulté peut naître de la référence faite à une substance « *raisonnablement susceptible d'être ingérée par l'être humain* ». Il appartiendra aux juges de définir ce qui est et ce qui n'est pas « raisonnable », sans doute en cohérence avec d'autres textes communautaires et en particulier celui relatif à la responsabilité du fait des produits défectueux, selon lequel il faut avoir égard à l'usage qui « *peut être raisonnablement attendu* » d'un produit (art. 1386-4, C. civ.). Il appartiendra également aux juges de le définir en cohérence avec la jurisprudence découlant de la mise en œuvre de l'article L. 221-1 du Code de la consommation qui dispose d'ores et déjà que « *les produits (...) doivent, dans les conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes* ».

En matière alimentaire, différents cas particuliers pourraient être ainsi source de difficultés, tel par exemple, les fruits dans une composition florale, les éléments de décoration d'un plat, les enrobages de produits transformés, etc.

Cela conduit à s'interroger, plus généralement, sur ce que recouvrent les substances associées à une denrée alimentaire.

Il paraît de bonne politique de considérer assez largement ce qui est « *raisonnablement susceptible d'être ingéré* », dès lors qu'il s'agit de substances liées à une denrée alimentaire, en particulier qui font « corps » avec l'aliment, et présentées ou offertes à la vente avec cette denrée, et surtout dès lors que l'aliment et les substances associées peuvent être mises à la disposition de consommateurs non avertis, tels des enfants. En outre, une conception large s'impose car le texte distingue bien ce qui est destiné à être ingéré et ce qui est raisonnablement susceptible d'être ingéré. Il en résulte à l'évidence que ce qui est susceptible d'être ingéré... ne devrait pas toujours l'être ! Or, il sera difficile de distinguer, sur des critères objectifs, entre différentes substances par hypothèse non destinées à la consommation.

Dans ce contexte, plusieurs questions méritent d'être posées :

- Tout d'abord, le règlement concerne-t-il les substances de toute nature ou seulement celles qui ne relèvent pas de textes spécifiques ? Il paraît difficile d'exclure *a priori* certaines substances. Ce n'est pas parce qu'une substance relèverait d'un texte spécial que le texte général ne devrait pas s'appliquer, sauf en cas de contradiction entre les deux textes, le texte spécial devant alors l'emporter. Il n'est pas établi que de tels exemples existent.

- Ensuite, le règlement s'applique-t-il aux substances « en contact » avec les aliments ? Une réponse négative s'impose lorsque ces substances ont la nature de résidus ou de contaminants qui, aux termes de l'article 2 (h), ne relèvent pas de la notion de denrée alimentaire. Pour les autres substances en contact, rien dans l'article 2 ne suggère, ni explicitement ni implicitement, qu'il faille les exclure dès lors que leur présence est intentionnelle (art. 2, al. 2) et qu'elles sont « *raisonnablement susceptibles d'être ingérées* » (art. 2, al. 1).
- En outre, faut-il considérer les emballages comme compris dans le terme général de « substances », au sens de cet article ? Une réponse négative s'impose. L'emballage ne saurait être considéré comme une denrée alimentaire ou comme une substance susceptible d'être ingérée. Cela ne signifie pas pour autant que les emballages sont définitivement exclus du champ d'application du règlement. Mais celui-ci ne les concerne que sur les points particuliers que le texte précise (spéc. l'art. 16).
- Enfin, le règlement vise-t-il tous les produits agricoles ou seulement ceux qui sont destinés à l'alimentation et, si oui, à partir de quel moment ? L'exemple des betteraves sucrières ou encore des céréales destinées à l'industrie non alimentaire montrent bien l'intérêt de la question. Si l'on considère les exclusions dont une liste exhaustive est fournie dans l'article 2, et notamment le point « c », il en résulte que c'est à l'instant de la récolte que le produit devient une denrée alimentaire. On doit même poser une présomption de denrée alimentaire pour tout produit agricole récolté et n'exclure ensuite que ceux d'entre eux qui quittent le circuit alimentaire, à l'instant où ils le quittent.

3.1.2. Notion de denrée alimentaire considérée comme sûre

La notion de « *denrée alimentaire considérée comme sûre* » est assez aisée à cerner. En effet, elle est clairement définie par le règlement :

Art. 14 §7 : « Sont considérées comme sûres les denrées alimentaires conformes à des dispositions communautaires spécifiques régissant la sécurité des denrées alimentaires, en ce qui concerne les aspects couverts par ces dispositions. »

Art. 14 §9 : « En l'absence de dispositions communautaires spécifiques, les denrées alimentaires sont considérées comme sûres si elles sont conformes aux dispositions spécifiques de la législation alimentaire nationale de l'État membre sur le territoire duquel elles sont commercialisées, ces dispositions étant établies et appliquées sans préjudice du traité, et notamment de ses articles 28 et 30 ».

En réalité, ces textes ne font qu'établir une présomption de sûreté. Cette présomption cédera le pas si une denrée se révèle malgré tout dangereuse. L'aliment sûr ne peut donc vraiment être défini qu'en négatif, comme un aliment non dangereux, et seulement en considération des dispositions communautaires spécifiques à la sécurité des denrées alimentaires et aliments pour animaux.

Il reste que la sûreté présumée de l'aliment n'interdit pas aux autorités de prendre des mesures de restriction à sa mise ou à son maintien sur le marché (art. 14 §8).

3.1.3. Notion de denrée alimentaire dangereuse

La notion d'aliment dangereux est difficile à cerner car elle donne lieu à une définition en cascade qui emplit le long article 14 du règlement. Elle est pourtant essentielle parce qu'une denrée réputée dangereuse ne pourra pas être mise sur le marché et, si elle l'est, devra en être retirée (not. art. 14 §1).

3.1.3.1. Présentation

Une denrée alimentaire est dite dangereuse si elle est soit préjudiciable à la santé, soit impropre à la consommation humaine (art. 14 §2). La forme alternative s'impose pour une raison de bon sens, même si elle n'apparaît pas formellement dans le texte.

Pour savoir si un aliment est préjudiciable à la santé ou impropre à la consommation, il faut tenir compte de plusieurs éléments dont certains sont communs et d'autres propres à chacune des deux causes de dangerosité.

Les éléments communs dont il faut tenir compte sont :

- les conditions d'utilisation du produit,
- les informations fournies au consommateur.

Les éléments à prendre en compte pour l'appréciation du caractère préjudiciable à la santé sont :

- des effets, même à long terme,
- des effets pouvant être ressentis par la descendance du consommateur,
- des effets toxiques cumulatifs,
- des sensibilités sanitaires propres à certains consommateurs.

Les éléments à prendre en compte pour l'appréciation de l'impropriété à la consommation sont :

- l'utilisation prévue,
- la contamination, la putréfaction, la détérioration, la décomposition.

3.1.3.2. Critères d'appréciation de la dangerosité

La dangerosité s'apprécie donc en tenant compte « *des conditions d'utilisation normales de la denrée alimentaire par le consommateur à chaque étape de la production, du traitement et de la distribution* » (art. 14 §3-a). Cela signifie qu'à chaque étape, l'opérateur doit s'interroger sur les dangers possibles que recèle son activité au regard du produit, dangers qui pourraient se révéler lors de l'utilisation, dans des conditions normales et donc prévisibles, par le consommateur final. A cet égard, on peut retrouver ici une partie des questions posées sous l'angle de la définition d'une denrée alimentaire (Cf.3.1.1).

La dangerosité s'apprécie également en tenant compte « *de l'information fournie au consommateur, y compris des informations figurant sur l'étiquette, ou d'autres informations généralement à la disposition du consommateur, concernant la prévention d'effets préjudiciables à la santé propres à une denrée alimentaire particulière ou à une catégorie particulière de denrées alimentaires* » (art. 14 §3-b).

Il faut sans doute ajouter, même si le règlement ne l'indique pas formellement dans cet article 14, que la dangerosité peut aussi s'apprécier en fonction de la présence d'un agent objectivement dangereux dans l'aliment lui-même. A cet égard, le règlement définit le danger

comme « *un agent biologique, chimique ou physique présent dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou un état de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux, pouvant avoir un effet néfaste sur la santé* » (art. 3 §14).

Au regard de la responsabilité du fait des produits, il faut envisager le rapport qu'il y a entre denrée dangereuse, au sens du règlement, et denrée défectueuse, au sens de cette responsabilité, et peut-être admettre que toute denrée dangereuse doit être réputée défectueuse.

3.1.3.3. Critères d'appréciation du caractère préjudiciable à la santé

On peut avant tout regretter des ruptures de vocabulaire tout au long du règlement qui peuvent nuire à sa cohérence. Ainsi, l'article 3 §14 fait référence à un aliment pouvant avoir « *un effet néfaste sur la santé* ». L'article 7 fait référence à la possibilité « *d'effets nocifs sur la santé* ». Quant à l'article 14, il se réfère à un aliment « *préjudiciable à la santé* ». Ces ruptures de vocabulaire, que l'on doit regretter dans la mesure où elles peuvent donner prise à des incertitudes et donc à des difficultés d'interprétation, se retrouvent aussi dans le texte en langue anglaise.

Par ailleurs, il faut aussi s'attendre à quelques difficultés sur le point de savoir si un effet préjudiciable à la santé, au sens du règlement, est automatiquement constitutif d'un préjudice indemnisable, au sens de la responsabilité du fait des produits défectueux. Les mots semblent y conduire. On voit cependant mal comment un juge pourrait apprécier l'existence d'un préjudice à partir d'un effet probable sur plusieurs générations.

Il va de soi que la denrée est dite préjudiciable lorsqu'elle produit un tel effet réel immédiat ou rapproché sur la santé du consommateur (intoxication alimentaire, par ex.). Mais le règlement va beaucoup plus loin. Il ajoute également :

- l'effet non seulement réel, mais aussi probable. Il ne suffit donc pas que l'effet soit seulement possible (précaution) ; il doit être prévisible sinon prédictible (prévention) ;
- l'effet à long terme, soit se produisant seul, soit se produisant après un premier effet à court terme ;
- l'effet sur la descendance du consommateur, ce qui vise un effet sur plusieurs générations (effet mutagène) et pas seulement un effet sur l'enfant porté par une femme enceinte ;
- les effets toxiques cumulatifs réels et probables ;
- les effets liés à « *des sensibilités sanitaires particulières d'une catégorie spécifique de consommateurs lorsque la denrée alimentaire lui est destinée* », ce qui suppose que la denrée soit explicitement et formellement proposée à une catégorie identifiable de consommateurs : nourrissons, femmes enceintes, personnes allergiques, etc.

Il résulte de ces critères une définition assez large de la denrée alimentaire préjudiciable qui conduit à :

- Se demander s'il est concevable que des effets d'origine nutritionnelle (excès de sel et risque cardio-vasculaire, carence vitaminique, obésité etc.) puissent être considérés comme préjudiciables à la santé humaine au sens du règlement 178/2002. A cet égard, il ne fait pas de doute que les effets éventuellement préjudiciables à l'état physiologique des

consommateurs résultent plus d'un assemblage individuel inadéquat des aliments, et d'un déséquilibre du régime alimentaire, que de la consommation d'un aliment en particulier. Toutefois, les liens entre alimentation et santé se précisent continûment sur le plan scientifique. C'est pourquoi, au fur et à mesure du progrès des connaissances, la mise à disposition d'informations pertinentes permettant à la population générale ou à des groupes de population spécifiques de limiter les effets qui s'avéreront préjudiciables pourra devenir nécessaire au nom de la prévention.

- Constaté que son interprétation relèvera, en droit comme en fait, du pouvoir des juges saisis d'actions en responsabilité engagées contre des opérateurs. Il est cependant clair que, dans ce cadre et quel que soit l'effet d'origine nutritionnelle susceptible d'être en cause, l'information disponible ou délivrée au consommateur devrait être un élément important d'appréciation du caractère éventuellement préjudiciable à la santé des aliments en question, conformément à l'article 14 §3-b.
- Remarquer que certains effets préjudiciables font déjà l'objet de dispositions spécifiques visant à informer les consommateurs concernés. Ainsi, les denrées alimentaires contenant une substance allergène ou à l'origine d'intolérance alimentaire ont fait l'objet de dispositions particulières d'étiquetage³.

3.1.3.4. Critères d'appréciation de l'impropriété à la consommation humaine

L'impropriété à la consommation est saisie par sa cause et son effet (art. 14 §5).

Sa cause doit être scientifique et objective. Elle doit être survenue par une contamination d'origine externe ou autre, par putréfaction, détérioration ou décomposition, toutes notions qui ne s'appliquent que dans le cadre de la sécurité des denrées alimentaires (un gibier faisandé n'est pas impropre à la consommation).

Son effet est présenté de manière plus vague et peut englober des produits impropres à la consommation bien que non dangereux, puisque, selon le règlement, l'une de ces causes doit rendre la denrée alimentaire « *inacceptable pour la consommation humaine compte tenu de l'utilisation prévue* ». Des fruits blets par exemple sont impropres à la consommation bien que non dangereux.

3.1.3.5. Conséquences de la dangerosité

Selon l'article 14 du règlement :

- l'aliment dangereux ne peut être mis sur le marché (§1) ;
- s'il l'est, il doit en être retiré (§1) ;
- s'il est seulement soupçonné de l'être, il peut pareillement être retiré du marché (§8) ;
- les autres aliments d'un même lot ou chargement sont alors présumés dangereux, sauf preuve contraire (§6).

³ directive 2003/89 du 10 novembre 2003 modifiant la directive 2000/13 en ce qui concerne l'indication des ingrédients présents dans les denrées alimentaires.

3.1.4. Caractères spécifiques des aliments pour animaux

3.1.4.1. Définition

Le règlement définit (art. 3 §4) les aliments pour animaux comme :

« Toute substance ou produit, y compris les additifs, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à l'alimentation des animaux par voie orale ».

3.1.4.2. Dangérosité

La présomption de sécurité existe bien également, comme pour les denrées alimentaires, lorsque l'aliment pour animaux est conforme à des dispositions communautaires spécifiques ou, à défaut de telles dispositions, à la législation nationale concernée (art. 15 §4 et §6). De la même manière, cette présomption n'interdit pas aux autorités de prendre des mesures de restrictions à la mise sur le marché d'un aliment pour animaux (§5).

Par ailleurs, divers éléments doivent être pris en compte pour déterminer si un aliment pour animaux est ou non dangereux :

- l'utilisation prévue,
- l'existence d'un effet néfaste sur la santé humaine,
- l'existence d'un effet néfaste sur la santé animale,
- le fait qu'il rende dangereuses pour la santé humaine les denrées dérivées des animaux producteurs de denrées alimentaires.

Les conséquences sont comparables à celles des denrées alimentaires dangereuses :

- l'aliment dangereux ne peut être mis sur le marché ;
- s'il l'est, il doit en être retiré ;
- s'il est seulement soupçonné de l'être, il peut pareillement être retiré du marché ;
- il ne doit pas être donné à des animaux producteurs de denrées alimentaires ;
- les autres aliments d'un même lot ou chargement sont alors présumés dangereux, sauf preuve contraire.

3.2. Les opérateurs

S'agissant de désigner les acteurs et les opérateurs du secteur agroalimentaire, le règlement distingue les « *entreprises* » (Cf.3.2.1) et les « *exploitants* » (Cf.3.2.2).

3.2.1. Les entreprises

La définition donnée des entreprises est à la fois classique et large. Elle est classique parce que les entreprises sont définies comme ayant une activité économique :

Art. 3 §2 : «Entreprise du secteur alimentaire, toute entreprise publique ou privée assurant, dans un but lucratif ou non, des activités liées aux étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires ».

Art. 3 §5 : «Entreprise du secteur de l'alimentation animale, toute entreprise publique ou privée assurant, dans un but lucratif ou non, des opérations de production, de fabrication, de transformation, d'entreposage, de transport ou de distribution d'aliments pour animaux, y compris tout producteur agricole produisant, transformant ou entreposant des aliments destinés à l'alimentation des animaux sur sa propre exploitation ».

La définition est également large, au moins à deux titres :

- Elle l'est tout d'abord en ce sens que, visant des activités à but lucratif ou non, elle concerne aussi les organisations humanitaires et les associations concernées par l'une ou l'autre des étapes visées.
- Elle l'est ensuite en ce qu'elle englobe l'ensemble de la production primaire, c'est-à-dire tant les exploitants agricoles que les éleveurs.

S'agissant de l'alimentation humaine, la précision des étapes est moins grande que pour les entreprises du secteur de l'alimentation animale. Cela vient notamment de ce que le règlement définit séparément le « commerce de détail » :

Art. 3 §7 : «commerce de détail, la manipulation et/ou la transformation de denrées alimentaires ainsi que leur entreposage dans les points de vente ou de livraison au consommateur final, y compris les terminaux de distribution, les traiteurs, les restaurants d'entreprise, la restauration collective, les restaurants et autres prestataires de services de restauration similaires, les commerces, les plateformes de distribution vers les grandes surfaces et les grossistes. »

Le règlement s'applique parfois selon des modalités différentes aux diverses sortes d'entreprises concernées dans le secteur agroalimentaire.

Ainsi distingue-t-il :

- les entreprises des secteurs de l'alimentation humaine (art. 14, 19) et de l'alimentation animale (art. 15, 20) ;
- les entreprises relevant du règlement parce que leurs activités concernent des denrées alimentaires (art. 2) ou des aliments pour animaux (art. 3 §4) spécifiquement définis, et celles qui en sont exclues (art. 2, a à h). Ces dernières peuvent cependant se voir appliquer par exception l'un des articles. Tel est le cas de l'article 18 relatif à la traçabilité qui vise aussi les entreprises relatives à des animaux producteurs de denrées alimentaires (exclus comme d'autres animaux vivants par l'article 2, b) et celles qui utilisent toutes sortes de substances destinées à être incorporées dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux ou susceptibles de l'être ;
- parmi les entreprises du secteur de l'alimentation animale, l'article 16 vise seulement celles qui ont une clientèle de particuliers, c'est-à-dire celles dont les produits sont destinés à l'alimentation des animaux domestiques de rente ou de compagnie (alors que, s'agissant des entreprises du secteur de l'alimentation humaine, toutes sont nécessairement visées car toutes interviennent sur des denrées alimentaires destinées en bout de chaîne à des consommateurs) ;
- les articles 19 §1 et 20 §1 s'appliquent à tous les distributeurs et commerçants de détail, tandis que les articles 19 §2 et 20 §2 ne s'appliquent qu'à ceux d'entre eux « qui

n'affectent pas l'emballage, l'étiquetage, la sécurité ou l'intégrité des denrées alimentaires » ou des aliments pour animaux. Il en résulte que la plupart des distributeurs et commerçants de détail commercialisant des produits relevant des §1 et §2, se verront appliquer distributivement les deux articles selon le produit en cause. Par exemple, pour des produits devant être maintenus dans la « chaîne du froid », les distributeurs relèvent du §1, tandis que pour des produits préemballés pour la vente et sans conditions particulières de conservation, ils relèveront du §2 ;

- le règlement distingue encore entre les entreprises qui importent, produisent, transforment, fabriquent ou distribuent, d'une part (art. 19 §1 et 20 §1), et celles qui mettent des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux sur le marché, d'autre part (art. 19 §3 et 20 §3) ;
- enfin, le règlement considère spécialement les entreprises importatrices et les entreprises exportatrices, respectivement dans les articles 11 et 12.

3.2.2. Les exploitants

La définition des exploitants est plus délicate à mettre en œuvre. Or cette définition est très importante dans la mesure où, formellement, le règlement attribue la responsabilité des obligations qu'il institue aux exploitants plutôt qu'aux entreprises elles-mêmes. Il faut cependant préciser que, au plan judiciaire civil ou pénal, la responsabilité juridique, en cas de manquement à ces obligations, incombera aux personnes désignées comme responsables par le Code civil (articles 1386-6 et s.) ou par le Code pénal (not. art. 121-2). Or ces personnes ne coïncident pas avec celles que le règlement désigne comme étant des exploitants responsables.

Sous réserve de cette précision, deux conceptions de la notion d'exploitant sont possibles étant entendu que le règlement la présente ainsi :

Art. 3 §3 : «Exploitant du secteur alimentaire, la ou les personnes physiques ou morales chargées de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur alimentaire qu'elles contrôlent. »

Art. 3 §6 : «Exploitant du secteur de l'alimentation animale, la ou les personnes physiques ou morales chargées de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur de l'alimentation animale qu'elles contrôlent. »

3.2.2.1. Conception retenue

L'ambiguïté provient de la référence faite à une personne chargée de garantir le respect de la législation alimentaire, et de la référence faite au « contrôle ».

S'agit-il du contrôle de la qualité des produits (respect des normes et des prescriptions, respect des principes HACCP, etc.), tel qu'il est désormais organisé par les règlements « hygiène » n° 852/2004 et 853/2004 du 29 avril 2004 ? Il en résulterait qu'il faudrait rechercher un exploitant dans chaque établissement et non pas seulement dans chaque entreprise, celle-ci pouvant comporter plusieurs établissements.

S'agit-il plutôt du contrôle de l'entreprise au sens juridique d'exercice du pouvoir, c'est-à-dire de la personne physique ou morale qui exerce le pouvoir de décision au sein de l'entreprise ? Dans cette optique, les entreprises et les exploitants seront très souvent confondus ou assimilés. Ils le seront d'ailleurs sous l'angle de la responsabilité au sens juridique du terme.

En effet, si un exploitant n'accomplit pas les obligations qui lui incombent, c'est l'entreprise qui l'emploie, qu'il dirige ou qu'il contrôle qui sera civilement responsable.

En réalité, cette seconde conception s'impose, notamment en considération du texte en langue anglaise qui fait référence à la situation de l'exploitant par rapport à l'entreprise placée sous son contrôle (« *within the food business under their control* »). Il s'agit donc bien du contrôle de l'entreprise et non du contrôle de la qualité. Du reste, la personne qui contrôle l'entreprise assume, de ce fait même, la responsabilité juridique de la qualité des produits comme le rappelle le 30^{ème} considérant du règlement :

« Un exploitant du secteur alimentaire est le mieux à même d'élaborer un système sûr de fourniture de denrées alimentaires et de faire en sorte que les denrées alimentaires qu'il fournit sont sûres. Il y a lieu par conséquent que la responsabilité juridique primaire de veiller à la sécurité des denrées alimentaires lui incombe. Bien que ce principe existe dans certains États membres et dans certains domaines de la législation alimentaire, dans d'autres domaines, soit il n'est pas exprimé explicitement, soit la responsabilité est assumée par les autorités compétentes de l'État membre, à travers leurs activités de contrôle. Ces disparités sont susceptibles de créer des entraves aux échanges et des distorsions de concurrence entre les exploitants du secteur alimentaire dans les différents États membres ».

D'autres textes communautaires, au delà de différences formelles⁴, permettent de préciser ce critère du « contrôle ». Ainsi en est-il de la directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets, dont l'article 3 §11 définit l'exploitant comme « *toute personne physique ou morale qui exploite ou contrôle l'installation ou, si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vu déléguer un pouvoir économique déterminant à l'égard du fonctionnement technique de l'installation* ». Il en va de même de la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion dont l'article 2 §5 retient la définition suivante : « *toute personne physique ou morale qui exploite l'installation de combustion ou qui détient ou s'est vu déléguer à l'égard de celle-ci un pouvoir économique déterminant* ».

En réalité, il y a bien une cohérence entre le critère du « *contrôle* » et celui de l'exercice d'un « *pouvoir économique déterminant* ».

3.2.2.2. Critère du « contrôle »

Il importe cependant de déterminer, de manière précise, la personne disposant du contrôle de l'entreprise : s'agit-il toujours d'une personne située à l'intérieur de l'entreprise (dirigeant) ou peut-elle être à l'extérieur (dirigeant de la holding dont l'entreprise est filiale) ? Peut-il s'agir d'un collectif de personnes (conseil d'administration, directoire, etc.) ? S'agit-il de la personne qui exerce un contrôle direct (dirigeant) ou indirect (associé ou actionnaire majoritaire) ?

Comme il s'agit d'une personne qui doit pouvoir répondre de son contrôle d'une entreprise vis-à-vis des autorités publiques, la conception la plus rationnelle conduit à renvoyer à toute personne assurant des fonctions effectives de direction de l'entreprise, sans distinction et sans restriction : personne morale holding, administrateurs, membres d'un directoire, gérant de la

⁴ V. par ex. le Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, dont l'article 2 §3 dispose : « on entend par "exploitant", la personne physique ou morale chargée de garantir le respect des exigences du présent règlement dans les entreprises du secteur alimentaire ou les entreprises du secteur de l'alimentation animale qu'elle contrôle ». La définition est pratiquement la même que dans le Règlement 178/2002, à ceci près qu'il est fait référence à une personne au singulier qui contrôle des entreprises au pluriel, alors que c'est formellement l'inverse dans le Règlement 178/2002.

société, artisan... Mais cela semble exclure les organes qui assument un rôle de délibération ou de surveillance et non de direction, tels un actionnaire ou un groupe d'actionnaires majoritaires, un conseil de surveillance....

Par ailleurs, le règlement vise « *la ou les personnes physiques ou morales* ». On doit donc admettre qu'il puisse y avoir plusieurs exploitants pour une même entreprise, ce qui sera le cas s'agissant d'une entreprise localisée sur plusieurs sites ou comprenant plusieurs centres ou établissements. D'ailleurs, nombreux sont les textes communautaires qui évoquent ainsi « *l'exploitant ou gestionnaire d'un établissement* »⁵. L'exploitant peut ainsi être la personne qui dispose du pouvoir de direction et, par conséquent, qui garantit le respect des prescriptions de la législation alimentaire, dans un établissement ou dans un centre particulier.

A l'inverse, rien ne s'oppose à ce qu'une même personne puisse être considérée comme « exploitant » de plusieurs entreprises. Il en ira ainsi d'une holding, par exemple.

3.2.2.3. Cas particulier des entreprises importatrices

Il faut enfin évoquer la situation particulière des entreprises importatrices. Celles-ci ne doivent-elles pas, pour des raisons d'opportunité et en tant que de besoin, être considérées comme « faisant fonction d'exploitantes » des entreprises étrangères exportatrices avec lesquelles elles contractent ? On peut le penser en raisonnant par analogie avec les dispositions de l'article 19 du règlement, selon lequel un exploitant doit agir lorsqu'il considère ou a des raisons de penser qu'une denrée alimentaire qu'il a importée ne répond pas aux prescriptions de sécurité. Il en résulte en effet qu'il appartient à l'importateur de vérifier la conformité des produits importés à la législation alimentaire applicable, ce qui est bien le rôle dévolu à un exploitant.

Le règlement s'applique ainsi avec une vigueur particulière aux exploitants importateurs. En effet, ils sont considérés comme responsables de la mise sur le marché des denrées alimentaires et aliments pour animaux qu'ils importent. A ce titre, ils doivent évidemment se conformer au règlement pour ce qui concerne leur activité propre, et tout particulièrement à l'obligation de traçabilité (Cf.4.1.1). Mais, indirectement, ils doivent également vérifier que les entreprises qui les fournissent ont bien elles aussi respecté les termes du règlement communautaire, et notamment toutes les prescriptions et obligations de sécurité qu'il comporte, ou les conditions que la Communauté a jugées au moins équivalentes, ou bien encore celles qui sont posées par un accord spécifique lorsqu'il en existe un entre la Communauté et le pays exportateur (art. 11). C'est d'ailleurs pourquoi ils sont assimilés à des « producteurs » pour la mise en œuvre de leur responsabilité civile du fait des produits (art. 1386-6, 2°, C. civ.). C'est aussi pourquoi ils sont considérés comme des « producteurs » tenus à respecter l'obligation de suivi des produits instaurée par la directive 2001/95 (Cf.4.4.3.2).

3.3. Les activités

Les activités concernées par la législation alimentaire sont celles qui ponctuent les différentes étapes dans l'élaboration (fabrication, production) et la distribution des denrées, depuis la récolte des produits primaires jusqu'à la consommation des produits finis par les êtres humains et par les animaux.

⁵ V. par ex. l'art. 10 de la directive 92/46/CEE du Conseil du 16 juin 1992 arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait.

C'est ainsi que le règlement précise que :

« La législation alimentaire couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et également des aliments destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires » (art. 3 §1).

Ces étapes sont ensuite précisées distinctement, quoique dans le même paragraphe, pour les aliments destinés aux êtres humains et ceux destinés aux animaux (art. 3 §16) :

« Toutes les étapes, dont l'importation, depuis et y compris la production primaire d'une denrée alimentaire, jusque et y compris son entreposage, son transport, sa vente ou sa livraison au consommateur final, ainsi que, le cas échéant, l'importation, la production, la fabrication, l'entreposage, le transport, la distribution, la vente et la livraison des aliments pour animaux ».

Il convient de concevoir ces étapes de la manière la plus large possible et, surtout, dans la continuité. C'est pourquoi la définition de ces étapes doit être réalisée en référence aux 12^{ème}, 13^{ème} et 14^{ème} considérants :

(12) « Pour assurer la sécurité des denrées alimentaires, il convient de prendre en considération tous les aspects de la chaîne de production alimentaire dans sa continuité, à partir de la production primaire et de la production d'aliments pour animaux et jusqu'à la vente ou à la fourniture des denrées alimentaires au consommateur, étant donné que chaque élément peut avoir un impact potentiel sur la sécurité des denrées alimentaires ».

(13) « L'expérience a montré que, de ce fait, il est nécessaire de prendre en considération la production, la fabrication, le transport et la distribution des aliments donnés aux animaux producteurs de denrées alimentaires, y compris la production d'animaux susceptibles de servir d'aliments pour animaux dans les fermes aquacoles, étant donné qu'une contamination accidentelle ou intentionnelle, une falsification, des pratiques frauduleuses ou d'autres pratiques douteuses concernant les aliments pour animaux peuvent avoir un impact direct ou indirect sur la sécurité des denrées alimentaires ».

(14) « Pour cette même raison, il est nécessaire de prendre en considération d'autres pratiques et intrants agricoles au niveau de la production primaire et leur effet potentiel sur la sécurité globale des denrées alimentaires ».

Cette présentation permet d'observer la souplesse dont fait preuve le règlement dans la détermination de son objet et de son champ d'application. Ainsi la législation alimentaire s'applique aux « denrées alimentaires », à l'exclusion des plantes avant leur récolte. On pourrait ainsi penser que le règlement s'applique à compter de la récolte. Mais, au regard des activités, le règlement inclut les entreprises de la production primaire, y compris les exploitations agricoles, ce qui montre qu'il s'applique pour une part dès avant la récolte. Cela contribue à élargir la liste des obligations que doivent respecter les entreprises.

4. Analyse des obligations des entreprises

Les obligations issues du règlement sont de deux ordres. Certaines d'entre elles ne sont que des applications particulières des différentes obligations générales posées par le Code de la consommation : sécurité, conformité, loyauté, information des consommateurs. D'autres, qui ont un caractère très marqué dans le règlement, constituent des obligations générales nouvelles en droit alimentaire et ne correspondent pas (encore) à des obligations générales du droit de la consommation : la traçabilité, la coopération, et dans une certaine mesure l'auto-contrôle. Seules les entreprises concernées par la production et la mise sur le marché de denrées animales ou d'origine animale étaient jusqu'alors concernées par des obligations globalement comparables, codifiées notamment aux articles L. 231-1 et suivants du Code rural.

4.1. La traçabilité des produits

Le règlement envisage explicitement la question de la traçabilité dans quatre articles (3 §15, 18, 19 §2, 20 §2) et dans deux considérants. Selon ces considérants :

(28) « L'expérience a montré que le fonctionnement du marché intérieur peut être compromis lorsqu'il est impossible de retracer le cheminement de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Par conséquent, il est nécessaire de mettre sur pied, dans les entreprises du secteur alimentaire et les entreprises du secteur de l'alimentation animale, un système complet de traçabilité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux permettant de procéder à des retraits ciblés et précis ou d'informer les consommateurs ou les inspecteurs officiels et, partant, d'éviter l'éventualité d'inutiles perturbations plus importantes en cas de problèmes de sécurité des denrées alimentaires ».

(29) « Il convient de veiller à ce qu'une entreprise du secteur alimentaire ou du secteur de l'alimentation animale, y compris un importateur, puisse identifier au moins l'exploitation ou l'entreprise qui a livré la denrée alimentaire, l'aliment pour animaux, l'animal ou la substance susceptible d'être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux, pour assurer, en cas d'enquête, la traçabilité à tous les stades ».

Afin de définir précisément ces obligations, il faut préalablement répondre aux trois questions suivantes : qui est concerné par la traçabilité, en quoi cela consiste-t-il, et comment faut-il procéder ?

4.1.1. Qui ?

- ◆ L'obligation incombe juridiquement aux entreprises. Elles en sont les débitrices, ce qui ressort bien du considérant n° 29. Toutefois, la concrétisation de l'obligation, sa mise en œuvre pratique, est placée sous la responsabilité des exploitants tels que précédemment définis (Cf.3.2.2), c'est-à-dire aux dirigeants des entreprises visées dans l'article 18.

Les exploitants concernés sont ainsi tous les opérateurs qui interviennent dans la chaîne alimentaire humaine ou animale depuis le fournisseur au stade de la production primaire, jusqu'au distributeur fournisseur du consommateur ou de l'utilisateur, dès lors qu'ils manipulent des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des substances destinées à être intégrées ou susceptibles d'être intégrées dans la fabrication de ces denrées et aliments pour animaux, ainsi que des animaux vivants producteurs de denrées alimentaires. Le texte précise en effet que la traçabilité doit être réalisée « *à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution* » pour les produits précités (art. 18 §1).

- ◆ Le règlement s'appliquant notamment aux entreprises sans but lucratif (art. 3 §2 et §3), l'article 18 leur est donc applicable. Il en résulte que les organisations humanitaires telle la Banque alimentaire sont aussi tenues, sous la responsabilité de leurs dirigeants, d'assurer la traçabilité des denrées qu'elles collectent ou achètent pour les donner.
- ◆ Les obligations relatives à la traçabilité s'appliquent bien sûr aux exploitants importateurs (Cf.3.2.2.3). Au regard de leurs fournisseurs, ils doivent s'y conformer avec une vigilance particulière : vérification des informations permettant d'identifier les exportateurs étrangers, vérification de la réalité de l'identification ou de l'étiquetage des produits importés, ce qui suppose le dégroupage des lots hétérogènes constitués pour un transport international. Par ailleurs, il faut admettre que, en dépit des termes de l'article 11, les importateurs sont tenus d'assurer dans tous les cas la traçabilité, c'est-à-dire quelles que soient les prescriptions qui leur sont applicables. Ainsi, l'article 18 doit continuer de leur être applicable même lorsque les prescriptions du règlement sont écartées par l'application

d'un accord spécifique conclu entre la Communauté et le pays exportateur. A défaut, l'article 18 perdrait une part importante de son sens et de son utilité.

- ◆ Toutes les activités économiques relevant du règlement paraissent concernées par la traçabilité. Cela inclut les exploitants des entreprises de transport, d'entreposage ou de livraison. En effet, ils relèvent bien du secteur alimentaire ou du secteur de l'alimentation animale (art. 3 §5 et 3 §7) dans lesquels la traçabilité est imposée (art. 18 §2 et §3).
- ◆ Par ailleurs, il est essentiel de relever que le champ d'application de la traçabilité (art. 18) est plus large que celui du règlement en général (art. 2). En effet, ainsi qu'on l'a vu (Cf.3.1.1), la notion de denrée alimentaire inclut notamment toute substance ou produit « *destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré* » et exclut les animaux vivants, sauf exceptions, les plantes avant leur récolte, et les résidus et contaminants. En revanche, l'article 18 inclut les animaux vivants, du moins lorsqu'ils produisent des denrées alimentaires (§2). Il s'applique aussi à « *toute substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux* » (§1). A ce titre, dès lors qu'on ne peut exclure qu'une matière première sera utilisée dans la filière de l'alimentation humaine ou animale, celle-ci devra être tracée.
- ◆ En cas d'alerte, le règlement comporte toutefois des dispositions particulières pour la traçabilité dans les secteurs de la distribution et du commerce de détail qui sont purement passifs au regard des produits vendus tant en alimentation humaine (art. 19 §2) qu'animale (art. 20 §2). Selon l'article 19 §2, en effet :

« Tout exploitant du secteur alimentaire responsable d'activités de commerce de détail ou de distribution qui n'affectent pas l'emballage, l'étiquetage, la sécurité ou l'intégrité des denrées alimentaires (...) contribue à la sécurité des denrées alimentaires en transmettant les informations nécessaires pour retracer le cheminement d'une denrée alimentaire (...). »

En lui-même, le texte n'ajoute rien par rapport aux dispositions contenues dans l'article 18 qui est déjà applicable à ces exploitants. Mais, on peut penser que, outre les informations à fournir au titre de l'article 18, les distributeurs et commerçants de détail doivent fournir aux autorités toutes les informations dont ils disposent et qui pourraient s'avérer utiles dans la gestion d'une crise ou pour faire face à l'obligation de loyauté et de transparence vis-à-vis du consommateur (art. 16).

En outre, dans le cadre de la gestion de mesures de retrait décidées par les autorités compétentes, par les producteurs, par les transformateurs ou encore par les fabricants conformément à la fin de l'article 19 §2, on peut admettre qu'il existe une obligation de coopération à ces mesures pour les distributeurs, notamment par la fourniture de toutes informations utiles.

- ◆ Enfin, le paysage des opérateurs économiques peut conduire à ce qu'il y ait plusieurs exploitants pour une étape donnée, d'une part, et à ce qu'un même exploitant couvre plusieurs étapes, d'autre part.

4.1.2. Quoi ?

Pour savoir ce qu'il y a lieu de tracer, il faut confronter les termes du règlement avec ceux du Code rural et du Code de la consommation.

4.1.2.1. Ce que c'est

Selon le règlement (art. 3 §15), la traçabilité est :

« La capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux ».

Il s'agit donc de pouvoir retracer le cheminement d'un produit par identification des fournisseurs, à l'entrée de ce produit dans l'entreprise, et des clients professionnels, à sa sortie. Il doit pouvoir être retrouvé, qu'il s'agisse d'une denrée alimentaire subissant ou non une transformation entre son entrée et sa sortie de l'entreprise ou qu'il s'agisse d'une substance qui entre dans l'entreprise pour être incorporée dans un produit transformé ou susceptible d'y être incorporée. Il suffit que le produit ou la substance soit destiné à se retrouver associé à une denrée alimentaire et, par voie de conséquence, susceptible d'être ingéré. On observe, à cet égard, que la définition de ce qui doit être tracé (art. 3 §15 et 18 §1) est plus large que la définition donnée de la denrée alimentaire (Cf.3.1.1), spécialement en ce que la notion de denrée comporte des exceptions qui ne sont pas reprises dans les textes relatifs à la traçabilité.

Le caractère très général que le règlement donne à la définition de la traçabilité pourrait conduire les entreprises de la production primaire à enregistrer l'utilisation de certains intrants phytosanitaires et vétérinaires. De telles substances, en effet, interviennent au cours de cette étape de production et sont susceptibles de se retrouver dans les produits qui en sont issus. Les compléments apportés par les règlements du 29 avril 2004 relatifs à l'hygiène confirment cette interprétation.

Pour autant, il ne s'agit pas de tracer les caractéristiques en contrôlant la composition des produits. C'est pourquoi il faut bien dissocier traçabilité et contrôle de la qualité ou de l'innocuité des produits (Cf.4.1.2.2).

Dans ce contexte, le règlement prévoit une traçabilité à la fois à l'amont et à l'aval.

Elle doit être tournée vers l'amont en ce sens que toute denrée alimentaire, tout aliment pour animaux, tout animal producteur de denrées alimentaires, toute substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans des denrées alimentaires ou dans des aliments pour animaux, entrant dans l'entreprise doivent pouvoir être associés à l'identification d'un ou plusieurs fournisseurs.

Elle doit par ailleurs être tournée vers l'aval en ce sens que tous les produits sortant de l'entreprise doivent pouvoir être associés à l'identification d'un ou plusieurs clients professionnels.

La traçabilité globale d'une denrée alimentaire, depuis la production primaire jusqu'à la distribution finale au consommateur est ainsi segmentée à chaque étape. Pour chaque entreprise, la traçabilité se limite à l'horizon amont de ses propres fournisseurs et à l'horizon aval de ses propres clients professionnels. C'est pourquoi, par exemple, un exploitant n'a pas à rechercher qui ont pu être les fournisseurs de ses propres fournisseurs.

Il en résulte que seules les autorités compétentes ont une vision globale des résultats de la traçabilité, c'est-à-dire du cheminement d'un produit, d'un aliment, d'une substance ou d'une denrée, en additionnant et regroupant les informations segmentées obtenues auprès de chaque

exploitant concerné, c'est-à-dire à chaque « point de sortie » si les autorités en font la demande explicite.

Il faut cependant tempérer cette analyse en bout de filière : entreprises de distribution, artisanat, commerce de détail, restauration commerciale ou collective.... En effet, dans leur diversité, ces entreprises se trouvent dans une situation particulière. Elles ne doivent assurer à l'aval la traçabilité des produits qu'elles reçoivent que dans la mesure où elles livrent des entreprises, c'est-à-dire des clients professionnels (voir art. 18 §3). A l'égard des clients consommateurs, ces entreprises n'ont guère qu'une obligation de suivi des produits, ce qui procède certes de la même idée, mais avec une finalité et selon des modalités très différentes (Cf.3.2.1). Il en va de même, pour les mêmes raisons, des organisations humanitaires vis-à-vis des personnes qui bénéficient des dons.

4.1.2.2. Ce que ce n'est pas

La conception retenue par le règlement conduit à dissocier traçabilité et contrôle des produits. En effet, la traçabilité ne concerne pas les caractères des produits. Elle ne se préoccupe pas non plus d'établir un lien entre l'état des denrées, aliments, animaux et substances qui entrent dans l'entreprise et l'état des produits qui, une fois l'activité réalisée, en sortent. C'est dire que le règlement ne traite pas du cheminement des produits au sein de chaque entreprise (traçabilité interne).

C'est précisément ce qui distingue cette conception de l'approche qu'en ont le Code rural et, par renvoi, le Code de la consommation :

Art. L. 214-1-1, C. consomm. : « Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des produits ou denrées pour lesquels la traçabilité doit être assurée. Il précise les obligations des producteurs et des distributeurs qui sont tenus d'établir et de mettre à jour des procédures d'informations enregistrées et d'identification des produits ou des lots de produits. Ces procédures permettent de connaître l'origine de ces produits et de ces lots, ainsi que les conditions de leur production et de leur distribution.

L'autorité administrative précise, pour chaque produit ou denrée, les étapes de production et de commercialisation pour lesquelles la traçabilité doit être assurée, ainsi que les moyens à mettre en oeuvre en fonction de la taille des entreprises ».

Art. L. 232-1-1, C. rural : « Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'utilisation des matériels et procédés permettant d'identifier les animaux en vue d'assurer leur traçabilité et celle de leurs produits telle que définie par l'article L. 214-1-1 du code de la consommation ».

Le règlement n'établit pas de connexion entre la traçabilité à l'amont et la traçabilité à l'aval. Il en résulte que le règlement n'impose pas aux exploitants d'identifier chaque produit sortant en fonction ou par rapport aux denrées, aliments, animaux ou substances qui sont entrées dans l'entreprise. Ce silence du règlement constitue une différence notable avec le Code de la consommation qui impose une traçabilité permettant de connaître les conditions de production et de distribution des produits.

Même si elle n'est pas exigée par le règlement, la mise en place d'un système de traçabilité interne est une conséquence logique qui permet de viser au moins trois objectifs :

- Tout d'abord, elle est incontournable si l'on veut, en cas de crise, limiter à ce qui est indispensable les retraits à opérer⁶, le choix des outils restant à l'initiative de l'entreprise en fonction des denrées alimentaires manipulées et des risques potentiels associés, sanitaires ou économiques ;

⁶ Cet objectif est visé par le considérant n°28.

- Ensuite, elle permet de remonter la chaîne des imputabilités, et donc de la responsabilité du fait des produits lorsqu'une victime demande en justice la réparation d'un préjudice⁷ ;
- Enfin, elle est directement nécessaire pour assurer la pleine efficacité des signes officiels de la qualité et de l'origine, et des autres mentions privées.

4.1.2.3. Les silences du règlement

Une lecture approfondie du règlement montre que celui-ci ne traite pas d'au moins trois autres questions importantes :

- Tout d'abord, la durée de conservation par les exploitants des informations tracées.
- Ensuite, le délai de transmission des informations tracées.
- Enfin, les dispositions mises en œuvre par l'autorité compétente pour que les exploitants soient mis en situation de pouvoir répondre à ses demandes avec diligence.

Il faut noter que le règlement laisse ouverte la possibilité d'adapter les règles de traçabilité aux situations particulières que peuvent connaître des secteurs spécifiques (art. 18 §5). Cette adaptation doit être réalisée au plan communautaire, en suivant la procédure définie à l'article 58 §2. Cet article renvoie à la procédure prévue par les articles 5, 7 et 8 de la décision 1999/468/CE du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. Selon cette procédure, la Commission peut prendre de telles mesures d'adaptation en soumettant sa proposition à l'avis du comité de réglementation et, le cas échéant, au Parlement et au Conseil.

Sur tous ces points, le CNA estime préférable l'adoption de lignes directrices communautaires. Mais, dans l'attente, de telles solutions pourraient être fournies par la doctrine administrative. Toutefois, compte tenu de la très grande diversité professionnelle au sein du secteur agroalimentaire, la recherche des solutions devrait évidemment associer les professionnels concernés.

4.1.3. Comment ?

Au sein de chaque entreprise concernée, il est donc important de distinguer deux types d'opérations de traçabilité que les exploitants doivent concevoir et mettre en œuvre :

- Celle, imposée par le règlement 178/2002, d'organiser les opérations de traçabilité à l'amont et à l'aval ;

⁷ La directive communautaire préconisait de « tirer la responsabilité vers le haut », c'est-à-dire d'en faire remonter la charge jusqu'au producteur qui est à l'origine du défaut de sécurité, ou au moins à l'importateur (art. 1 ; art. 3, 1^o et 2^o). Les fournisseurs et revendeurs ne devaient engager leur responsabilité que dans le cas où ils n'auraient pas pu désigner le producteur ou l'importateur du produit défectueux (art. 3, 3^o). C'est pour ce faire que la traçabilité interne est nécessaire. Il est vrai que la France a transposé la directive en mettant plutôt en œuvre une responsabilité solidaire de tous les intervenants (art. 1386-6 et 1386-7, C. civ.). Mais la France a précisément été condamnée sur ce point par la Cour de Justice des Communautés Européennes : CJCE, 25 avr. 2002 (aff. C-52/00), D. 2002. 1670, note C. Rondey, 2458, note J. Calais-Auloy, 2462, note C. Larroumet, Somm. 2835, obs. JP. Pizzio, JCP éd. G., 2002.I.177, obs. G. Viney, RTD civ. 2002. 523, obs. P. Jourdain, 868, obs. J. Raynard, RTD com. 2002. 585, obs. M. Luby, RDC 2003. 107, note Ph. Brun, Contr., concur., consom., 2002, chr. 20, C. Laporte.

- Celle recommandée tout particulièrement pour les entreprises qui vendent leurs produits à d'autres professionnels qu'il est convenu d'appeler une « traçabilité interne » permettant de connecter les denrées, aliments, substances entrants dans l'entreprise avec les produits qui en sortent (Cf. 4.1.2.2 et 4.1.2.3).

Les exploitants disposent ainsi de marges de manœuvre pour organiser les opérations de traçabilité imposées par le règlement 178/2002 au sein des entreprises qu'ils contrôlent, car astreints à une obligation de résultats mais le choix des moyens leur appartenant toutefois.

Le mode opératoire dépendra notamment de la forme d'organisation de l'entreprise : entreprise individuelle artisanale, entreprise sociétaire indépendante, entreprise appartenant à un groupe avec une holding majoritaire ou encore à un groupe contractuel, etc.

C'est pourquoi l'exploitant pourra réaliser la traçabilité en même temps et avec le même service que le contrôle de la qualité (service HACCP, par ex.) ou autrement. Il pourra externaliser ce service de traçabilité, tout en conservant la responsabilité vis-à-vis des autorités compétentes. Les exploitants disposeront donc d'une liberté de choix des moyens, plus ou moins étendue cependant selon le type de relations nouées avec les opérateurs amont et/ou aval.

Le mode opératoire dépendra aussi de la nature de l'activité de l'entreprise et de la forme dans laquelle l'entreprise est livrée et de celle dans laquelle elle livre.

Quels que soient les modes opératoires choisis, il reste que, au regard des autorités publiques, les exploitants sont avant tout astreints à une obligation de résultat : être en mesure de mettre à la disposition des autorités compétentes les informations précisées par le règlement.

4.1.4. Liste d'obligations

Dans ce contexte de relative liberté organisationnelle, les exploitants sont tenus par diverses obligations que l'on peut sans doute qualifier comme étant de résultat :

- disposer de systèmes et de procédures permettant d'identifier les divers fournisseurs en relation avec un produit, une denrée ou une substance entrant (art. 18 §2, al. 2) ;
- tenir en permanence à la disposition des autorités compétentes les informations d'identification de ces fournisseurs (art. 18 §2, al. 2) ;
- mettre en œuvre des procédés d'étiquetage ou d'identification des produits commercialisés par l'exploitant de l'Union ou l'exploitant premier importateur dans l'Union, de façon à en permettre et faciliter la traçabilité lorsqu'ils sont mis en marché sur le territoire de l'Union et lorsqu'ils entrent dans l'entreprise cliente (art. 18 §4) ;
- disposer de systèmes et de procédures permettant d'identifier les divers clients professionnels en relation avec les produits, denrées ou substances sortant (art. 18 §3) ;
- tenir en permanence à la disposition des autorités compétentes les informations d'identification de ces clients professionnels (art. 18 §3).
- être en situation de mettre en œuvre une procédure de retrait et/ou de rappel de produits (art. 19 et 20).

A ces obligations qui résultent directement de l'article 18 du règlement, des précisions devraient être apportées afin de couvrir les questions que le règlement a passées sous silence (Cf. 4.1.2.3).

Ces précisions pourraient notamment être relatives à la durée de conservation des informations de traçabilité, au délai dans lequel les exploitants doivent pouvoir fournir les informations demandées par l'autorité compétente, au délai dans lequel les exploitants doivent pouvoir procéder au rappel ou au retrait de produits.

Sur ces différents points, plusieurs propositions ont été faites. Il pourrait s'agir de délais à durée déterminée et de rigueur fixés, soit au niveau de l'Union européenne, soit par l'Etat, après avis des professionnels soumis à l'obligation de traçage.

A ce stade, aucun consensus ne s'est encore dégagé sur le principe même de fixation de délais de rigueur, et *a fortiori* sur leurs valeurs chiffrées ou sur les modalités pratiques d'échange d'informations entre les entreprises et l'autorité compétente. Le CNA souhaite, sur ces différents points, rester force de proposition, ce qu'il fera dans son avis.

4.2. L'auto-contrôle des entreprises

L'obligation d'auto-contrôle est au cœur de « la nouvelle approche intégrée » communautaire en droit de l'alimentation, tant à destination humaine qu'animale. Elle vient ainsi compléter celle que le Code de la consommation met en œuvre depuis la loi du 21 juillet 1983 et qui est codifiée dans l'article L. 212-1. En effet, cet article commence par rappeler que les produits mis sur le marché doivent répondre aux prescriptions en vigueur, notamment relatives à la sécurité et à la santé des personnes. Il ajoute alors que « *le responsable de la première mise sur le marché d'un produit est donc tenu de vérifier que celui-ci est conforme aux prescriptions en vigueur* ». Le dernier alinéa du même article l'oblige à pouvoir en justifier à la demande des autorités. L'obligation de vérification ne pèse toutefois, en droit interne, que sur le responsable de la première mise en marché alors que la jurisprudence nationale fait une interprétation plus extensive de cette obligation⁸, comme le règlement CE n°178/2002 qui la généralise à tous les stades d'intervention sur les produits.

Dans le règlement 178/2002, le fondement de l'obligation d'auto-contrôle est exprimé dans l'article 17 .

Le premier paragraphe de cet article pose l'exigence de l'auto-contrôle, tandis que le second paragraphe rappelle les modalités du contrôle classique réalisé par les autorités compétentes.

L'obligation d'auto-contrôle est principalement relative à la conformité. Les exploitants doivent vérifier le respect des prescriptions de la législation alimentaire applicables à leurs activités.

L'obligation générale d'auto-contrôle préside également à l'exécution d'obligations dont l'objet est plus spécifiquement la conformité aux prescriptions de sécurité (art. 19 §1, 20 §1 et 20 §3) ou la sécurité des consommateurs (art. 19 §3). Cela introduit d'ailleurs une différence entre les entreprises relevant du secteur de l'alimentation humaine et celles qui relèvent du

⁸ « *Le contrôle de la qualité des produits et de leur conformité aux indications portées sur l'emballage s'exerce à tous les stades de la commercialisation* ». Rapport de la Cour de cassation pour 2003, arrêt n°02-86.911 du 11 juin 2003, page 521.

secteur de l'alimentation animale (comparer les art. 19 §3 et 20 §3). L'auto-contrôle se manifeste dans ces articles par le facteur déclenchant qui renvoie l'entreprise à elle-même : l'exploitant d'une entreprise « *considère ou a des raisons de penser...* ».

4.3. La coopération des entreprises

Le Code de la consommation ne fait pas référence à l'obligation de coopération, parce que la tradition situe plutôt les entreprises dans un rapport de soumission aux autorités. Néanmoins, cette notion de coopération est présente dans l'article L.232-2 du Code rural : « *Toute personne ayant acquis ou cédé un ou plusieurs éléments de lots et ayant connaissance de la décision de consignation ou de rappel est tenue d'en informer celui qui a fourni la marchandise et ceux à qui elle l'a cédée* ».

Le règlement innove en lui donnant d'emblée une assise et une portée assez grande avec deux impératifs : informer les autorités et s'associer pleinement à leurs décisions. Pour la plupart de ces obligations, les textes parlent d'eux-mêmes. Ces obligations sont presque (mais pas totalement) identiques entre les entreprises de denrées alimentaires et celles d'aliments pour animaux.

4.3.1. Information des autorités sur l'initiative de l'entreprise en cas de retrait d'un produit du marché pour non conformité aux prescriptions de sécurité :

« Si un exploitant du secteur alimentaire considère ou a des raisons de penser qu'une denrée alimentaire qu'il a importée, produite, transformée, fabriquée ou distribuée ne répond pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires, il engage immédiatement les procédures de retrait du marché de la denrée alimentaire en question, lorsque celle-ci ne se trouve plus sous le contrôle direct de ce premier exploitant du secteur alimentaire, et en informe les autorités compétentes » (art. 19 §1).

Un texte comparable vise les aliments pour animaux (art. 20 §1). Néanmoins, à la différence des exploitants du secteur de l'alimentation humaine qui informent les autorités compétentes lorsque les denrées non conformes ne sont plus sous leur contrôle direct, les exploitants du secteur de l'alimentation animale doivent informer les autorités dans tous les cas.

4.3.2. Information des autorités compétentes en cas de suspicion d'un risque (alimentation humaine) ou d'une non conformité (alimentation animale) :

« Tout exploitant du secteur alimentaire informe immédiatement les autorités compétentes lorsqu'il considère ou a des raisons de penser qu'une denrée alimentaire qu'il a mise sur le marché peut être préjudiciable à la santé humaine » (art. 19 §3).

Dans le secteur de l'alimentation animale, il y a une obligation qui a exactement le même objet, mais avec une cause très différente : elle réside dans la non conformité de l'aliment aux prescriptions de sécurité (art. 20 §3), c'est-à-dire qu'elle correspond au même cas que l'obligation prévue à l'article 20 §1 (Cf.4.3.1). La différence se trouve dans le type d'entreprises auxquelles les obligations des articles 20 §1 (importateur, producteur, transformateur, fabricant, distributeur d'un aliment pour animaux) et 20 §3 (entreprise ayant « mis sur le marché » un aliment pour animaux) s'appliquent.

Cette différence s'explique aisément puisque, d'une part, les aliments pour animaux ne peuvent pas être directement préjudiciables à la santé humaine, et que, d'autre part, on ne peut pas traiter identiquement le fait qu'une denrée soit préjudiciable à la santé humaine et qu'un aliment soit préjudiciable à la santé animale. Il reste qu'il aurait sans doute été préférable de

ne pas chercher à conserver un parallélisme formel entre les articles 19 §3 et 20 §3. Ce parallélisme suscite la confusion par une fausse apparence d'identité entre les aliments à destination des êtres humains et des animaux. Par ailleurs, ce parallélisme introduit une autre confusion dans la distinction qui est faite, pour l'alimentation animale, entre les §1 et §3 de l'article 20 qui s'appuient sur le même facteur déclenchant.

4.3.3. Information des autorités compétentes des mesures prises en cas de suspicion d'un risque (alimentation humaine) ou d'une non conformité (alimentation animale) :

« Il informe les autorités compétentes des mesures qu'il prend pour prévenir les risques pour le consommateur final » (art. 19 §3).

La même remarque que précédemment peut être faite en ce qui concerne les aliments pour animaux (Cf.4.3.2 et art. 20 §3).

4.3.4. Collaboration aux mesures prises par les autorités :

« Tout exploitant du secteur alimentaire responsable d'activités de commerce de détail ou de distribution qui n'affectent pas l'emballage, l'étiquetage, la sécurité ou l'intégrité des denrées alimentaires engage, dans les limites de ses activités propres, les procédures de retrait du marché des produits ne répondant pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires et contribue à la sécurité des denrées alimentaires en transmettant les informations nécessaires pour retracer le cheminement d'une denrée alimentaire et en coopérant aux mesures prises par les producteurs, les transformateurs, les fabricants et/ou les autorités compétentes » (art. 19 §2 et 20 §2).

4.3.5. Collaboration aux mesures prises par les autres entreprises : même texte (art. 19 §2 et 20 §2)

4.3.6. Collaboration avec les autorités compétentes au regard des actions engagées pour prévenir ou réduire un risque :

« Les exploitants du secteur alimentaire collaborent avec les autorités compétentes en ce qui concerne les actions engagées pour éviter ou réduire les risques présentés par une denrée alimentaire qu'ils fournissent ou ont fournie » (art. 19 §4 et 20 §4).

4.4. La sécurité des produits

Au regard de la sécurité, le Code de la consommation pose une obligation générale en ces termes (art. L. 221-1) :

« Les produits et les services doivent, dans des conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles par le professionnel, présenter la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre et ne pas porter atteinte à la santé des personnes. »

De son côté, le règlement tire les conséquences et précise ce que doit signifier l'objectif de sécurité pour les entreprises. Il s'agit à la fois de faire preuve d'une grande prudence et d'agir efficacement lorsqu'un risque survient :

4.4.1. Obligation de ne mettre sur le marché que des aliments non dangereux

Il s'agit là d'une obligation à la fois première, essentielle et implicite puisqu'elle n'est pas formellement posée comme telle. Elle n'en résulte pas moins, tant pour l'Etat que pour les entreprises responsables de la mise sur le marché de denrées, de l'article 14 §1 (voir l'art. 15 §1 pour les aliments pour animaux) du règlement :

« Aucune denrée alimentaire n'est mise sur le marché si elle est dangereuse ».

En réalité, cet article du règlement fait écho à la directive 2001/95 relative à la sécurité générale des produits qui pose en règle que « Les producteurs sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs » (art. 3 §1).

4.4.2. Obligation de prudence

L'obligation de prudence est à la fois générale et duale. Elle se dédouble en une obligation de précaution et une obligation de prévention. Ces deux obligations sont identifiables spécifiquement lorsqu'on les situe dans une échelle des risques :

- risque inconnaissable (risque du développement) : principe d'exonération
- risque suspecté : principe de précaution
- risque avéré : principe de prévention
- risque réalisé : principe de réparation.

Selon cette échelle, la précaution concerne les risques seulement suspectés⁹, alors que la prévention concerne les risques avérés.

La lecture de l'article 19 §3 conduit alors à y voir la concrétisation de cette double obligation générale de prudence pour les entreprises du secteur de l'alimentation humaine :

« Tout exploitant du secteur alimentaire informe immédiatement les autorités compétentes lorsqu'il considère ou a des raisons de penser qu'une denrée alimentaire qu'il a mise sur le marché peut être préjudiciable à la santé humaine. Il informe les autorités compétentes des mesures qu'il prend pour prévenir les risques pour le consommateur final et n'empêche ni ne décourage personne de coopérer avec les autorités compétentes, conformément aux législations et pratiques juridiques nationales, lorsque cela peut permettre de prévenir, réduire ou éliminer un risque provoqué par une denrée alimentaire ».

Si un exploitant « *considère* » ou « *a des raisons de penser* » qu'une denrée qu'il a mise sur le marché peut être préjudiciable à la santé humaine, c'est soit qu'il est certain, soit qu'il suspecte l'existence d'un risque lié à ses produits.

Elle ne constitue pas en elle-même une révolution. Elle signifie seulement que l'exploitant ne doit pas attendre d'avoir une certitude avant d'agir. Pour autant, les entreprises ne sont pas soumises au même principe de précaution que l'Etat (art. 7). En effet, les actions à mener par les entreprises ainsi confrontées à un doute sont étroitement limitées et cantonnées par l'article 19 §3 lui-même :

- information immédiate des autorités compétentes,
- adoption de mesures appropriées pour empêcher tout dommage chez le consommateur,
- information des autorités sur ces mesures,
- ne pas empêcher ni décourager quiconque de coopérer avec les autorités.

Toutefois, le règlement 178/2002 ne précise pas les facteurs de déclenchement concrets d'une action, ce qui laisse supposer que toute mesure de retrait doit être justifiée et fondée sur une analyse rationnelle. On peut cependant envisager plusieurs types de facteurs ou de situations :

⁹ V. « Rapport et avis sur le principe de précaution et la responsabilité dans le domaine alimentaire » adopté par le CNA le 20 septembre 2001.

- Des facteurs de nature technique constatés directement par l'exploitant (dysfonctionnement d'une chaîne de production, rupture de la chaîne du froid, résultats d'analyse significativement défavorables en ce qui concerne des germes pathogènes, etc.). Il s'agit du cas le plus fréquent.
- Des facteurs de nature technique constatés par un exploitant qui n'est pas le fabricant de la denrée alimentaire concernée. Dans ce cas, il paraît vivement souhaitable que l'exploitant consulte préalablement le fabricant de la denrée concernée et qu'il ait pleine conscience que l'initiative du retrait lui confère des responsabilités s'agissant de ses éventuelles conséquences.
- Des informations de nature scientifique ou technique recueillies ou non en dehors du périmètre de l'entreprise indiquant l'éventualité d'un danger en ce qui concerne son activité. Dans ce cas précis, le CNA a déjà été amené à se prononcer. Il a estimé que les entreprises seront confrontées à une sécurité juridique ou économique insuffisante pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 19 §3 si une possibilité de saisine de l'autorité scientifique compétente ne leur est pas ouverte. Il a recommandé que cette possibilité nouvelle de saisine puisse porter sur l'évaluation des risques suspectables compte tenu des éléments dont disposent une ou plusieurs entreprises d'un même secteur¹⁰.
- Enfin, il doit être rappelé que la directive 2001/95 relative à la sécurité générale des produits donne aux entreprises un moyen de connaître et d'apprécier les risques. Il s'agit de l'obligation de suivi des produits qu'il convient donc de présenter (Cf.4.4.3).

Enfin, dès lors qu'une procédure permet le traitement rationnel de toute information à l'origine d'une certitude ou d'un doute sérieux s'agissant des risques sanitaires, l'attitude et le comportement de l'exploitant deviennent plus faciles à appréhender :

- obligation de retrait du marché en cas de non conformité suspectée ou avérée aux prescriptions de sécurité : art. 19 §1 et 20 §1 ;
- obligation de rappel des produits en cas de non conformité avec les prescriptions de sécurité si les autres mesures possibles sont insuffisantes pour assurer un haut niveau de sécurité : art. 19 §1 et 20 §1.

4.4.3. Obligation de suivi des produits

L'obligation de suivi des produits n'apparaît pas dans le règlement 178/2002. Elle est posée et précisée par la directive 2001/95 du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits.

4.4.3.1. Application de la directive 2001/95 au secteur agroalimentaire

Grosso modo, on peut dire que la directive s'applique en négatif du règlement 178/2002, c'est-à-dire dans la mesure où le règlement ne prévoit pas d'obligations ou de prescriptions de sécurité ayant un même objet.

D'un point de vue technique, la directive s'applique ainsi dans les conditions posées par l'article 1 §2, al. 2, 3 et 4, selon lequel :

¹⁰ Avis n° 43 sur la possibilité pour les organisations professionnelles et interprofessionnelles du secteur agroalimentaire de saisir l'Afssa pour une évaluation de risque « suspectable », adopté le 23 janvier 2003.

« Lorsque des produits sont couverts par des prescriptions de sécurité spécifiques imposées par la législation communautaire, la présente directive s'applique seulement pour les aspects et les risques ou catégories de risques qui ne sont pas couverts par ces prescriptions. En conséquence: l'article 2, points b) et c), et les articles 3 et 4 ne s'appliquent pas à ces produits, pour ce qui est des risques ou catégories de risques couverts par la législation spécifique; b) les articles 5 à 18 s'appliquent, sauf s'il existe des dispositions spécifiques régissant les aspects couverts par lesdits articles et visant le même objectif. »

Or, la lecture des articles 5 à 18 de la directive 2001/95 révèle des obligations déjà présentes dans le règlement 178/2002, à l'exception d'une obligation d'information des consommateurs (Cf.4.7.2) et surtout de l'obligation de suivi qui en devient donc applicable au secteur alimentaire.

4.4.3.2. Les entreprises agroalimentaires auxquelles l'obligation de suivi s'applique

Tout d'abord, la directive impose l'obligation de suivi aux seules entreprises qu'elle qualifie de « producteurs » (art. 5 §1, al. 3). Elle regroupe sous ce qualificatif trois types d'entreprises (art. 2-e) :

- *« le fabricant du produit, lorsqu'il est établi dans la Communauté, et toute autre personne qui se présente comme fabricant en apposant sur le produit son nom, sa marque ou un autre signe distinctif, ou celui qui procède au reconditionnement du produit ;*
- *le représentant du fabricant, lorsque celui-ci n'est pas établi dans la Communauté ou, en l'absence de représentant établi dans la Communauté, l'importateur du produit ;*
- *les autres professionnels de la chaîne de commercialisation, dans la mesure où leurs activités peuvent affecter les caractéristiques de sécurité d'un produit ».*

Par ailleurs, cette directive s'applique à tous les produits définis dans l'article 2-a, c'est-à-dire aux produits destinés à des consommateurs. En matière alimentaire, cela vise les denrées alimentaires ainsi que les aliments pour animaux distribués à des non professionnels.

Il en résulte que tous les « producteurs » du secteur agroalimentaire ne sont pas concernés par l'obligation de suivi. Seuls le sont ceux qui commercialisent des produits en état d'être consommés (par les consommateurs ou par leurs animaux domestiques) puisque seuls de tels produits peuvent être considérés comme « destinés » aux consommateurs.

Par ailleurs, le champ d'application de la directive se limite aux « producteurs » qui fournissent des produits « dans le cadre d'une activité commerciale », ce qui paraît bien exclure les associations humanitaires.

4.4.3.3. Le contenu de l'obligation de suivi

Cette obligation est présentée dans l'article 5 §1 de la directive :

« Dans les limites de leurs activités respectives, les producteurs adoptent des mesures proportionnées aux caractéristiques des produits qu'ils fournissent, qui leur permettent :

a) d'être informés des risques que ces produits pourraient présenter; b) de pouvoir engager les actions opportunes y compris, si nécessaire pour éviter ces risques, le retrait du marché, la mise en garde adéquate et efficace des consommateurs, le rappel auprès des consommateurs.

Les mesures visées au troisième alinéa comprennent, par exemple:

a) l'indication, par le biais du produit ou de son emballage, de l'identité et des coordonnées du producteur ainsi que la référence du produit ou, le cas échéant, du lot de produits auquel il appartient, sauf dans les cas où

l'omission de cette indication est justifiée, et

b) dans tous les cas où cela est approprié, la réalisation d'essais par sondage sur les produits commercialisés, l'examen des réclamations et, le cas échéant, la tenue d'un registre de réclamations ainsi que l'information des distributeurs par le producteur sur le suivi de ces produits.

Les actions, visées au troisième alinéa, point b), sont engagées sur une base volontaire ou à la requête des autorités compétentes conformément à l'article 8, paragraphe 1, point f). Le rappel intervient en dernier recours, lorsque d'autres actions ne suffiraient pas à prévenir les risques encourus, dans les cas où les producteurs l'estiment nécessaire ou s'ils y sont tenus à la suite d'une mesure prise par l'autorité compétente. Il peut être mis en oeuvre dans le cadre des codes de bonne conduite en la matière dans l'État membre concerné, quand ils existent. »

Concrètement, l'obligation de suivi des produits a pour objet la mise en œuvre de mesures permettant à l'entreprise d'être informée des risques que ses produits peuvent créer. Ces mesures peuvent être diverses et librement choisies (sauf injonction par les autorités compétentes), telles que :

- la réalisation d'essais par sondage sur les produits commercialisés, « dans tous les cas où cela est approprié » (art. 5 §1, al. 8), ce qui peut conduire à exclure raisonnablement les petites entreprises ;
- la gestion des réclamations, qui suppose de donner clairement au consommateur les coordonnées du lieu où les adresser, de mettre en œuvre des moyens suffisants pour les examiner, de les conserver en les archivant de manière à pouvoir réaliser des croisements d'informations.

4.5. La conformité des produits à la réglementation

Là encore le Code de la consommation pose une obligation générale de conformité aux prescriptions en vigueur (art. L. 212-1), dont le « bras armé » réside dans la sanction des falsifications et les délits connexes visés par les articles L. 213-1, L. 213-3 et L. 213-4 de ce Code . Cette obligation générale est ainsi définie dans l'article L. 212-1 :

« Dès la première mise sur le marché, les produits doivent répondre aux prescriptions en vigueur relatives à la sécurité et à la santé des personnes, à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs. Le responsable de la première mise sur le marché d'un produit est donc tenu de vérifier que celui-ci est conforme aux prescriptions en vigueur. A la demande des agents habilités pour appliquer les chapitres II à VI, il est tenu de justifier les vérifications et contrôles effectués. »

Mais, s'agissant des denrées alimentaires, le règlement va plus loin, spécialement en ne limitant pas cette obligation aux seules entreprises qui procèdent à la première mise sur le marché d'un produit. Cette obligation spécifique de conformité est énoncée par l'article 17 §1 :

« Les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale veillent, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution dans les entreprises placées sous leur contrôle, à ce que les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux répondent aux prescriptions de la législation alimentaire applicables à leurs activités et vérifient le respect de ces prescriptions ».

On peut ainsi décliner cette exigence de conformité par trois obligations concrètes complémentaires :

- obligation de respecter les prescriptions de la législation alimentaire applicable aux activités de l'entreprise,

- obligation d'organiser son activité à l'aide de processus respectueux de la réglementation : cette obligation devra être articulée avec l'exigence du respect des principes (ou de la démarche) HACCP ;
- obligation de veille juridique relative à l'évolution de la réglementation applicable.

En principe et comme toutes les autres, ces obligations incombent à l'exploitant qui doit les faire respecter dans l'entreprise dont il a la maîtrise. Il faut cependant signaler le cas particulier des importateurs, implicitement posé par l'article 11 :

« Les denrées alimentaires et aliments pour animaux importés dans la Communauté dans le but d'y être mis sur le marché respectent les prescriptions applicables de la législation alimentaire ou les conditions que la Communauté a jugées au moins équivalentes ou encore, lorsqu'un accord spécifique existe entre la Communauté et le pays exportateur, les prescriptions qu'il comporte ».

Ceux-ci ont implicitement l'obligation de vérifier et contrôler la conformité aux normes des produits dont ils assurent l'entrée dans la Communauté. Ils doivent ainsi vérifier la conformité de produits venant d'entreprises dont ils ne sont pas exploitants et qu'ils ne contrôlent pas juridiquement.

4.6. La loyauté des transactions

L'obligation générale de loyauté est très ancienne puisqu'elle a été développée par la loi de 1905 sur les fraudes et falsifications. Cette obligation est posée dans les articles L. 213-1, L.213-3 et L. 213-4 du Code de la consommation. Le texte clé est l'article L. 213-1 selon lequel :

« Sera puni d'un emprisonnement de deux ans au plus et d'une amende de 37500 euros au plus ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque, qu'il soit ou non partie au contrat, aura trompé ou tenté de tromper le contractant, par quelque moyen en procédé que ce soit, même par l'intermédiaire d'un tiers :

1° Soit sur la nature, l'espèce, l'origine, les qualités substantielles, la composition ou la teneur en principes utiles de toutes marchandises ;

2° Soit sur la quantité des choses livrées ou sur leur identité par la livraison d'une marchandise autre que la chose déterminée qui a fait l'objet du contrat ;

3° Soit sur l'aptitude à l'emploi, les risques inhérents à l'utilisation du produit, les contrôles effectués, les modes d'emploi ou les précautions à prendre. »

Cette obligation s'étoffe de manière assez importante dans le règlement.

4.6.1. Obligation de ne pas induire le consommateur en erreur

Cette obligation est très clairement et explicitement posée par l'article 16 du règlement :

« Sans préjudice de dispositions plus spécifiques de la législation alimentaire, l'étiquetage, la publicité et la présentation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, y compris leur forme, leur apparence ou leur emballage, les matériaux d'emballage utilisés, la façon dont ils sont présentés et le cadre dans lequel ils sont disposés, ainsi que les informations diffusées par n'importe quel moyen, ne doivent pas induire le consommateur en erreur. »

On observe que le contenu de cette obligation complète - et par conséquent renforce et alourdit - celui qui ressort de l'article L. 213-1 du Code de la consommation.

Le principe de loyauté doit donc être respecté par les exploitants en ce qui concerne la conformité des produits mais aussi en ce qui concerne le respect des textes relatifs aux allégations ainsi que ceux relatifs aux conditions de mise en marché.

4.6.2. Obligation de ne pas empêcher et de ne pas décourager la coopération avec les autorités compétentes en cas de suspicion d'un risque (alimentation humaine) ou d'une non conformité (alimentation animale)

Cette obligation particulière, qui est explicitement posée par les articles 19 §3 (alimentation humaine : suspicion d'un risque) et 20 §3 (alimentation animale : suspicion d'une non conformité), fait référence au comportement de l'entreprise. L'exigence d'une coopération loyale vise à atteindre plusieurs buts :

- ne pas faire pression sur une personne quelconque (par ex. sur un salarié de l'entreprise) pour empêcher que celle-ci collabore à la gestion d'un risque par les autorités compétentes et, plus généralement, accepter et s'associer à des mesures et décisions qui peuvent avoir des effets économiques ou commerciaux très négatifs sur l'entreprise (par exemple refus d'un chargement à température non conforme);
- ne pas utiliser la gestion d'un risque sanitaire comme un outil marketing ou pour en tirer un avantage concurrentiel qui pourrait être qualifié de déloyal.

4.7. L'information des consommateurs

L'obligation d'information du consommateur est déjà très développée dans le Code de la consommation, qui l'érige également en obligation générale (art. L. 111-1) et la décline avec précision dans de nombreux articles complémentaires :

« Tout professionnel vendeur de biens ou prestataire de services doit, avant la conclusion du contrat, mettre le consommateur en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service. »

Parce qu'elle est déjà très développée dans le Code de la consommation, le règlement ne la complète qu'à la marge.

4.7.1. Obligation d'informer effectivement et précisément les consommateurs en cas de retrait du marché pour non conformité d'un produit aux prescriptions de sécurité : art. 19 §1 et 20 §1

4.7.2. Obligation de fournir aux consommateurs des informations leur permettant d'apprécier les risques inhérents à l'utilisation d'un produit (alimentation humaine)

Cette obligation très particulière n'est pas explicite dans le règlement. Elle est explicite dans la directive 2001/95, art. 5 §1, al. 1 et 2 qui est applicable au secteur de l'alimentation humaine :

« Dans les limites de leurs activités respectives, les producteurs fournissent au consommateur les informations utiles qui lui permettent d'évaluer les risques inhérents à un produit pendant sa durée d'utilisation normale ou raisonnablement prévisible, lorsque ceux-ci ne sont pas immédiatement perceptibles sans un avertissement adéquat, et de s'en prémunir.

La présence d'un tel avertissement ne dispense pas du respect des autres obligations prévues par la présente directive. »

Le règlement y fait cependant une référence indirecte lorsqu'il précise à l'article 14 §3-b que pour déterminer si une denrée est dangereuse, on tient compte :

« de l'information fournie au consommateur, y compris des informations figurant sur l'étiquette, ou d'autres informations généralement à la disposition du consommateur, concernant la prévention d'effets préjudiciables à la santé propres à une denrée alimentaire particulière ou à une catégorie particulière de denrées alimentaires ».

5. Guide d'interprétation pour les entreprises

Il s'agit ici de récapituler ce que le règlement impose, explicitement ou implicitement, aux entreprises de faire, compte tenu des analyses qui ont été précédemment faites au regard des obligations des entreprises. Pour mieux rendre compte du nouveau paysage d'obligations issu du règlement, le parti a été pris de distinguer entre la situation ordinaire des entreprises ayant à gérer une activité économique, c'est-à-dire en dehors de toute période ou situation particulière de crise, et leur situation en cas de crise.

5.1. Dans la gestion habituelle de l'activité économique

5.1.1. Traçabilité

Application à toutes entreprises manipulant des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des substances destinées à être intégrées ou susceptibles d'être intégrées dans la fabrication de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux, y compris les éleveurs d'animaux vivants¹¹ (art. 18)

- identifier les fournisseurs de tous denrées, produits, substances
- identifier les clients professionnels par produit commercialisé
- organiser un archivage des informations de traçabilité
- être en mesure de fournir aux autorités les informations de traçabilité

5.1.2. Conformité aux normes juridiques

5.1.2.1. Toutes entreprises (art. 17 §1)

- mettre en œuvre des process conformes à la réglementation
- contrôler à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution le respect des prescriptions de la législation en vigueur applicable à leur activité
- surveiller l'évolution de la réglementation applicable
- ne pas mettre sur le marché (et ne pas donner à des animaux producteurs de denrées alimentaires) des produits suspectés dangereux ou non conformes (art. 14 §1, 14 §6,15 §1, 15 §3)

5.1.2.2. Entreprises de la filière alimentation humaine

Repérer les produits non destinés à être ingérés mais susceptibles de l'être et les soumettre aux contrôles appropriés.

¹¹ « animaux producteurs de denrées alimentaires » (art. 18 §1).

5.1.3. Protection des consommateurs

5.1.3.1. Toutes entreprises de la filière d'alimentation humaine et entreprises de la filière animale vendant des aliments pour animaux à des acheteurs consommateurs (art. 16)

Dans le cadre des responsabilités applicables à leur activité, selon l'article 17 :

- vérifier que la forme, l'apparence, l'emballage, l'étiquetage, la présentation et la disposition des produits ne peuvent en aucun cas induire le consommateur en erreur
- vérifier que toutes les informations fournies aux consommateurs avec le produit, par la publicité ou par tout autre moyen ne sont pas susceptibles de les induire en erreur

5.1.3.2. Entreprises de la filière alimentation humaine

- respecter les obligations précédentes (Cf.5.1.3.1)
- fournir aux consommateurs toutes informations utiles pour évaluer les risques liés à la consommation d'une denrée (art. 14 §3-b et dir. 2001/95, art. 5 §1, al. 1 et 2)

5.1.4. Coopération avec les autorités

Application à **toutes entreprises** (art. 19 §4 et 20 §4)

- collaborer pleinement aux actions préventives engagées par les autorités

5.1.5. Suivi des produits

Application à toutes entreprises de la filière d'alimentation humaine et entreprises de la filière animale commercialisant des aliments pour animaux à destination des particuliers (art. 2-a et art. 5 §1, dir. 2001/95)

- réaliser, dans tous les cas où cela est approprié, des essais par sondage sur les produits commercialisés
- fournir aux consommateurs les coordonnées du lieu où adresser leurs réclamations comme également prévu par la directive CE 2000/13 relative à l'étiquetage des denrées alimentaires.
- mettre en œuvre des moyens suffisants pour examiner les réclamations des consommateurs
- archiver les réclamations de manière à pouvoir réaliser des croisements d'informations

5.2. Dans la gestion d'une crise

5.2.1. Suspicion d'une non conformité aux normes juridiques de sécurité même si aucun danger précis n'est avéré

5.2.1.1. Toutes entreprises d'importation, transformation, fabrication, distribution autres que distributeurs, entreposeurs, transporteurs et commerçants de détail purement passifs¹² (art. 19 §1 et 20 §1)

- engager immédiatement une procédure de retrait de l'ensemble des produits non conformes (art. 14 §6 et 15 §3)
- informer les autorités de la non conformité et du retrait
- en matière d'aliments pour animaux, demander aux autorités s'il faut en outre détruire les lots ou chargements dans lesquels les produits non conformes ont pu se trouver (art. 20 §1)
- dans le cas de retraits communiqués, informer les consommateurs ou les utilisateurs sur les raisons du retrait
- prendre toutes autres mesures appropriées et, si besoin, rappeler les produits déjà fournis aux consommateurs ou aux utilisateurs
- à recommander : informer les fournisseurs et les clients concernés

5.2.1.2. Toutes entreprises de distribution et commerçants de détail purement passifs (art. 19 §2 et 20 §2)

- engager une procédure de retrait sur demande des autorités ou d'un fournisseur
- engager une procédure de retrait en cas de non respect d'une norme de sécurité, dysfonctionnement ou accident au cours de l'approvisionnement ou de l'activité de distribution
- fournir aux autorités toutes informations nécessaires (provenance, approvisionnement, livraison, destination, entreposage...) pour retracer le cheminement d'une denrée alimentaire
- coopérer avec les producteurs, transformateurs et fabricants concernés
- coopérer avec les autorités et collaborer aux actions engagées par elles (art. 19 §2 et 4)

5.2.1.3. Toutes entreprises mettant sur le marché des aliments pour animaux (art. 20 §3)

- respecter toutes les obligations précédentes selon l'activité des entreprises (Cf.5.2.1.1 et 5.2.1.2) en y ajoutant :
- informer immédiatement les autorités de la suspicion d'une non conformité aux prescriptions de sécurité

¹² « qui n'affectent pas l'emballage, l'étiquetage, la sécurité ou l'intégrité des denrées alimentaires » (art. 19 §2).

- prendre toutes mesures appropriées de prévention des risques découlant de cette non conformité en les appliquant à l'ensemble des lots dans lesquels se trouvent les produits suspectés (art. 15 §3)
- informer les autorités des mesures prises et de leur étendue
- ne pas dissuader quiconque (salariés, fournisseurs, clients) de coopérer avec les autorités
- collaborer pleinement aux actions engagées par les autorités (art. 20 §4)
- à recommander : informer les fournisseurs et les clients concernés en cas d'urgence

5.2.2. Suspicion d'un risque pour la santé même si toutes les normes juridiques ont bien été respectées

Application à **toutes entreprises de la filière d'alimentation humaine** (art. 19 §3)

- informer immédiatement les autorités
- prendre toutes mesures appropriées de prévention des dommages en les appliquant à l'ensemble des lots dans lesquels se trouvent les produits suspectés (art. 14 §6)
- informer les autorités des mesures prises et de leur étendue
- ne pas dissuader quiconque (salariés, fournisseurs, clients) de coopérer avec les autorités
- collaborer pleinement aux actions engagées par les autorités (art. 19 §4)
- à recommander : informer les fournisseurs et les clients concernés en cas d'urgence

6. Avis du Conseil national de l'alimentation

Le Conseil national de l'alimentation appelle l'attention des Pouvoirs publics et de tous les opérateurs des filières de l'alimentation humaine et animale sur les éléments d'analyse qui précèdent. Il formule en outre les recommandations suivantes :

A l'attention des exploitants du secteur alimentaire et de l'alimentation animale

1 - Le CNA estime qu'au regard du champ d'application du règlement CE 178/2002, de ceux de la législation alimentaire générale et de certaines de ses dispositions particulières, il y a lieu de considérer qu'outre les activités de fabrication ou de commerce de denrées alimentaires destinées à l'homme ou d'aliments pour animaux, sont également concernés avec cependant des obligations spécifiques, l'élevage d'animaux ou la culture de végétaux susceptibles d'être consommés sauf preuve formelle qu'ils sont destinés à un autre usage, l'emploi d'additifs et d'auxiliaires technologiques. Les intrants vétérinaires et phytosanitaires, les produits de nettoyage et de désinfection, ainsi que les matériaux au contact des denrées alimentaires sont concernés dans la mesure où leur utilisation a un impact sur le produit.

2 - Le Conseil, qui a analysé les conséquences de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 de certaines dispositions du règlement CE 178/2002 qui les concernent, recommande aux exploitants de s'appuyer sur le guide d'interprétation que constitue le point 5 du présent rapport pour préparer concrètement cette échéance.

3 - Le Conseil considère que chaque exploitant ayant qualité de responsable juridique d'unité(s) de production ou de commercialisation intervenant dans le champ d'activités précisé dans la recommandation n°1 du présent avis, devrait, à horizon du 1^{er} janvier 2005, mettre en place les dispositifs et procédures permettant de justifier auprès des autorités compétentes qu'il est en mesure de faire face à ses obligations, et vérifier qu'elles conservent un caractère opérationnel en situation de crise.

4 - Bien que cela ne soit pas exclusif d'une finalité de loyauté du commerce et des transactions, le Conseil remarque que la finalité sanitaire a un relief particulier dans ce règlement du Parlement et du Conseil. Il prend acte qu'une notion nouvelle de « *denrée alimentaire préjudiciable à la santé* » est introduite et relève qu'elle vise les effets à long terme, ceux pouvant être ressentis par la descendance, les effets toxiques cumulatifs, et tient compte des sensibilités sanitaires propres à certains consommateurs lorsque le produit leur est destiné. Sans méconnaître que l'interprétation, en droit comme en fait, reviendra aux juges, le Conseil considère que les entreprises ont tout intérêt à mettre à disposition de la population générale ou des groupes de population spécifiques, une information pertinente révisée au fur et à mesure de l'évolution des connaissances, au nom de la prévention.

5 - En ce qui concerne la traçabilité, le Conseil considère que l'objectif visé par l'identification des fournisseurs et des clients professionnels est clairement d'établir le cheminement des denrées et produits sur l'ensemble de la chaîne pour pouvoir procéder aux rappels ou retraits. Il estime que, si cette acception de la traçabilité permet de connaître l'ensemble de la chaîne des intervenants sur un produit, le règlement ne comporte pas l'obligation pour chaque entreprise d'assurer une connexion entre produits entrant et sortant, autrement dit l'obligation de mettre en place une traçabilité interne, ni celle de tracer les caractéristiques particulières d'un produit.

5.1 - Pour atteindre l'objectif de « ciblage » des retraits ou rappels explicitement visé dans les considérants du règlement et garantir la validité d'éventuelles allégations ou mentions valorisantes, le CNA recommande cependant aux entreprises de mettre en place une traçabilité interne adaptée à leur activité et aux produits qu'elles élaborent ou mettent sur le marché. Il leur recommande également d'intégrer la traçabilité dans leur système qualité.

5.2 - Le Conseil appelle l'attention des exploitants sur le fait que les informations prévues par l'article 18 doivent être mises à disposition de l'autorité compétente sans délai injustifié, ce qui nécessite que les listes de clients professionnels et de fournisseurs, et leurs coordonnées, soient tenues à jour.

6 - Le Conseil estime que, l'obligation de suivi des produits n'apparaissant pas dans le règlement CE 178/2002, ce sont les dispositions de la directive 2001/95 relative à la sécurité générale des produits qui s'appliquent au secteur agroalimentaire. Seules sont concernées par cette obligation les entreprises qui fournissent, dans le cadre d'une activité commerciale, des produits en état d'être consommés. Ainsi, le Conseil considère que les associations caritatives sont exonérées de celle-ci. Par ailleurs, dans la mesure où les dispositifs permettant de mettre en œuvre cette obligation sont librement consentis et dès lors que les entreprises de petite taille restent très nombreuses dans le commerce alimentaire, le Conseil leur recommande de mettre en place un dispositif aussi simple et accessible que possible, en particulier pour gérer les réclamations des consommateurs.

7 - Le Conseil appelle l'attention des importateurs sur le fait qu'ils sont responsables de la conformité à la législation alimentaire européenne des produits introduits dans l'Union, c'est-à-dire de produits venant d'entreprises dont ils ne sont pas exploitants, ce qui constitue un cas particulier de l'obligation de conformité et de l'obligation de ne mettre sur le marché que des produits sûrs.

8 - Le Conseil recommande aux entreprises de concevoir leur activité (analyses, systèmes, procédures, méthodes, formation du personnel) en fonction de l'obligation de conformité. Pour satisfaire à cette obligation, le CNA recommande également aux entreprises de s'organiser soit individuellement, soit collectivement, pour assurer une veille législative et réglementaire.

9 - Pour satisfaire à l'obligation de prudence, le CNA recommande aux entreprises de s'organiser soit individuellement, soit collectivement, pour assurer une veille scientifique et technique relative aux procédés dont elles font usage et aux produits qu'elles fabriquent et/ou mettent sur le marché.

A l'attention des autorités nationales compétentes

10 - Dans un contexte de refonte et de simplification récentes de la législation alimentaire communautaire, le Conseil incite les autorités françaises à mener une réflexion d'ensemble sur la cohérence du droit interne et sur les conditions d'une plus grande accessibilité des dispositions auxquelles les opérateurs sont soumis. Il réitère en particulier la recommandation contenue dans son avis n° 37 du 25 juin 2002 de regrouper dans un même corpus les dispositions actuellement dispersées dans le Code de la consommation, le Code rural et le Code de la santé publique.

11 - Le Conseil prend acte que des divergences d'interprétation sont apparues en son sein à la lecture du règlement CE 178/2002 s'agissant en particulier des articles 14, 18 et 19. Il considère ces divergences comme parfaitement légitimes compte tenu des enjeux de ce texte et des situations qu'il recouvre en s'appliquant à toutes les entreprises, grandes ou petites, artisanales ou sociétaires, indépendamment de leur position dans la filière.

Le CNA recommande aux autorités compétentes, nationales et communautaires, que des lignes directrices d'interprétation du règlement soient élaborées lorsque les éclairages ne sont pas explicitement apportés, en particulier par les règlements CE n° 852/2004 et n° 853/2004 relatifs à l'hygiène des denrées alimentaires, CE n° 854/2004 et n° 882/2004 relatifs aux contrôles officiels des denrées alimentaires, ou par le règlement relatif à l'hygiène des aliments pour animaux en cours de publication, le cas échéant conformément à la procédure définie à l'article 58 alinéa 2.

12 - Le Conseil demande aux autorités compétentes d'assurer une mise en cohérence entre les dispositions de l'article 18 du règlement 178/2002 et celles des articles L. 214-1-1 du Code de la consommation et L. 232-1 du Code rural. Il leur demande également d'engager une concertation avec les secteurs professionnels concernés afin de déterminer au niveau communautaire et en cohérence avec les réglementations sectorielles, une ou des durées de conservation par les exploitants des informations d'identification prévues à l'article 18.

Le Conseil invite par ailleurs les autorités compétentes à faire savoir aux exploitants que les informations prévues à l'article 18 doivent pouvoir être mises à leur disposition sans délai injustifié, et plus largement à communiquer sur la mise en œuvre du règlement.

13 - S'agissant des procédures de retrait ou de rappel de produits, le Conseil estime que les autorités compétentes devraient déterminer, au niveau communautaire et en concertation avec les professionnels, une typologie des situations, y compris des niveaux d'alerte, régissant les conditions de retrait et de rappel des produits dangereux ou non conformes à la législation alimentaire.

14 - Il recommande de définir sans attendre, avec le concours des professionnels, un formulaire d'alerte standard comportant l'ensemble des informations et modalités utiles pour optimiser le délai de retrait ou de rappel de produits.

15 - En ce qui concerne la responsabilité des exploitants, une règle pose le même principe d'action, que la denrée mise sur le marché présente un risque avéré pour la santé humaine ou que l'exploitant ait seulement de « *bonnes raisons* » de le penser mais pas encore de certitude. Le CNA, qui a déjà été amené à se prononcer sur ce sujet dans son avis n°43 adopté le 23 janvier 2003, rappelle qu'il a estimé que les entreprises seront confrontées à une sécurité juridique ou économique insuffisante pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 19 §3 du règlement CE n° 178/2002 si une possibilité de saisine de l'autorité scientifique compétente ne leur est pas ouverte. Il réitère sa recommandation d'ouvrir aux organisations professionnelles et interprofessionnelles une possibilité de saisine de l'Afssa ou de l'Aesa, selon des modalités à préciser, pour l'évaluation de risques suspectables, compte tenu d'éléments dont disposeraient une ou plusieurs entreprises d'un même secteur.

16 - En ce qui concerne la conformité des produits en provenance de pays tiers à la législation alimentaire européenne, le CNA appelle l'attention des autorités compétentes sur la responsabilité particulière des importateurs et sur la nécessité de contrôler qu'ils se conforment aux dispositions du règlement 178/2002 et ne mettent sur le marché que des produits respectant les prescriptions de la législation alimentaire.

17 - En ce qui concerne l'obligation de conformité des produits aux prescriptions en vigueur applicables aux activités des entreprises, le règlement est plus explicite que le droit français. Le Conseil recommande donc aux autorités compétentes de mettre les dispositions de l'article L. 212-1 du Code de la consommation en cohérence avec l'article 17 §1 du règlement.

18 - Pour des raisons humanitaires, le CNA recommande aux autorités compétentes de bien vouloir prendre en compte la situation particulière des associations caritatives au regard de la distribution de denrées alimentaires ne répondant pas en tout point aux prescriptions applicables de la législation alimentaire, pourvu que ces denrées ne portent pas atteinte à la santé ou à la sécurité du consommateur.

19 - Le Conseil suggère aux autorités compétentes de bien vouloir considérer l'année 2005 comme une année d'aménagement qui devra permettre aux entreprises de s'adapter à cette importante refonte de la législation communautaire.

Le CNA informe les autorités compétentes qu'il poursuivra son analyse et sera force de proposition pour l'indispensable mise en cohérence des législations nationale et communautaire.

A l'attention des autorités judiciaires

20 - Le Conseil souhaite que les juges des différentes juridictions tant civiles que pénales ou administratives, dans l'attente des éclaircissements attendus de la part des autorités nationales et communautaires, et eu égard au temps nécessaire pour les déterminer dans un esprit de dialogue constructif avec les professionnels et les organisations de consommateurs, veuillent bien privilégier une interprétation du règlement CE 178/2002 tenant compte du présent rapport dans la mesure où l'interprétation que le CNA y exprime est acceptée à la fois par les professionnels et par les consommateurs.

Avis adopté le 9 novembre 2004 à l'unanimité des membres présents ou représentés moins deux abstentions (MM. CHOLEUR et FAUCON).

7. Composition du groupe de travail

Président : Etienne RECHARD (Coop de France)

Rapporteur : François COLLART DUTILLEUL (Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes)

Secrétaires : Daniel NAIRAUD (DGAI), Sidonie SUBERVILLE (DGAI)

Collège consommateur : Hélène MORAUT-PESTANES (UFC-Que Choisir),

Collège producteur : Pauline RAUST (FNSEA), Frédéric ERNOU (APCA), Thierry PERCHE (Coordination rurale)

Collège transformateur : Sandrine BIZE (CGAD), Agnès DAVI (ANIA), Isabelle FILLAUD (CGAD), Huguette MEYER-CARON (ANIA), Delphine OUAZAN (ANIA), André KOZLOVSKY (Coop de France),

Collège distribution : Valérie DUMORTIER (FCD), Danielle LO STIMOLO (CGI), Claudine QUENTEL (FCD), Vincent BARTHELEMY (FCD), François FRETTE (FNICGV), Sébastien PICARDAT (FNA/CGI)

Collège salariés : Stéphane TOUZET (FGTA)

Collège experts : Alain SOROSTE (Consultant)

Représentants des administrations : Sophie CHARLOT (DGCCRF), Marie-Hélène MONIER (DGS), Karine PROUX (DGAI), Claire SERVOZ (DGCCRF), Emmanuelle SOUBEYRAN (DGAI), Sonia TENAILLEAU (DGS), Jean-Jacques DUPRE (DECAS), Patrick LE BAIL (CGV), Alain LE JAN (CGGREF), Christophe LEPRETRE (DGAI)

Personnalités invitées : Myriam AIT-AISSA (ACTA), Elisabeth DE CASTRO (CNCT), Valérie HAMMER (Transfrigoroute/USNEF), Nadine NORMAND (AFNOR), Diane TAILLARD (Gencod EAN France), Nathalie VEAUCLIN (SNIV), Henri BLONDET (Cour de cassation), Yves BOISARD (E. Leclerc), Christophe COTILLON (ACTIA), Patrick DE GIOVANNI (GROUPAMA), Aymard DE MONTIGNY (CNIPT), Jean DESFORGES (Banques alimentaires), Christian FELTER (Consultant), Bernard FOUSSAT (FFSA), Pierre HALLIEZ (SNIV), Michel JACQUOT (Gide Loyrette Nouel), Emeric JOUHET (FNCBV), Jean LAROUSSE (Banques alimentaires), Jean-Jacques MENILLO (IET), Jacques PUJOL (FNEAP), Stéphane RADET (SNIA), Jean-Luc VIRUEGA (Consultant)

Le CNA est une instance consultative indépendante

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation, sur la définition de la « politique alimentaire » française. Il peut, en particulier, être interrogé sur « l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs ». Il peut s'autosaisir.

Le CNA représente toute la « chaîne alimentaire ».

Le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la « chaîne alimentaire » et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats des salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiées (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'AFSSA qui participent aux débats avec voix consultative.

Le CNA émet des avis et recommandations

Dès qu'il est saisi d'une question par les Pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux « sensibilités différentes », se réunit alors

régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible « longuement réfléchi » et « consensuel », est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.