
Le règlement de l'Union européenne sur la législation alimentaire générale

Une introduction aux principes
fondateurs et au bilan de qualité



ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Tarja Laaninen

Service de recherche pour les députés

Janvier 2017 — PE 595.906

FR
(or. EN)

Ce document fournit un aperçu de l'acte qui sous-tend la législation sur la chaîne alimentaire de l'Union européenne: le règlement sur la législation alimentaire générale [règlement (CE) n° 178/2002]. Il décrit les objectifs, principes, obligations et exigences définis dans le règlement sur la législation alimentaire. Ce document se penche également sur les procédures utilisées, telles que le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF), les mesures d'urgence et la gestion des crises et le fonctionnement du comité institué pour gérer l'application du règlement, le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Il décrit également la structure et le rôle de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), instituée par le règlement en 2002. Le document se termine par une brève description du bilan de qualité à venir du règlement sur la législation alimentaire générale et par un aperçu des sujets susceptibles d'être abordés au cours des mois à venir.

PE 595.906

ISBN 978-92-846-0558-3

doi:10.2861/777140

QA-04-17-083-FR-N

Manuscrit original en anglais achevé en janvier 2017.

Traduction achevée en mars 2017.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2017.

Crédits photo: © ggv/Shutterstock.com.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

RÉSUMÉ

Dans le cadre de son programme pour une meilleure réglementation, la Commission européenne finalise actuellement le bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale [règlement (CE) n° 178/2002]. Il s'agira d'évaluer les principaux éléments de l'acte posant les bases de l'actuelle législation de l'Union européenne sur la chaîne alimentaire, y compris ses principes, les règles de gestion de crise et les règles régissant la mise en place et le fonctionnement de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). La publication d'un document de travail des services de la Commission sur les résultats du bilan de qualité est prévue pour 2017.

Cette analyse approfondie fournit un aperçu du contenu du règlement sur la législation alimentaire générale, y compris ses objectifs et ses principes directeurs, et des exigences et procédures liées à la sécurité alimentaire et aux éventuelles urgences.

La législation alimentaire de l'Union a pour principaux objectifs de garantir un **niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines** et de **protéger les intérêts des consommateurs**, tout en assurant la **libre circulation** des denrées alimentaires et des aliments pour animaux au sein du marché intérieur. Conformément à l'approche **«de la fourche à la fourchette»**, l'ensemble de la chaîne alimentaire doit être inclus dans la politique de sécurité alimentaire. Il incombe au premier chef aux **exploitants du secteur alimentaire** de garantir que seules des denrées alimentaires sûres soient mises sur le marché. Il revient ensuite aux **États membres** de vérifier que les exploitants du secteur alimentaire satisfont aux exigences de la législation alimentaire grâce à leur système de **contrôles officiels**.

Le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux aide la Commission à préparer des mesures dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Il existe un système d'alerte rapide (RASFF) pour partager les informations transfrontalières rapidement en cas de risques pour la santé publique détectés dans la chaîne alimentaire.

Le règlement sur la législation alimentaire générale constitue également le règlement fondateur de l'**Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)**, chargée de fournir des **avis scientifiques**, d'évaluer les risques et d'identifier les risques émergents, mais également de recueillir des données sur les habitudes de consommation alimentaire, les contaminants et les résidus dans les denrées alimentaires, par exemple.

Outre le bilan de qualité sur le règlement sur la législation alimentaire générale, d'autres évaluations et initiatives annoncées sont en cours ou en préparation. Elles alimenteront probablement des discussions sur différents aspects de la législation alimentaire de l'Union dans les mois à venir. Certaines de ces initiatives sont exposées dans le dernier chapitre du présent document.

TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	4
2. Principaux éléments du règlement sur la législation alimentaire générale.....	5
2.1. Base juridique	5
2.2. Objectifs et principes du règlement sur la législation alimentaire générale	5
2.2.1. Objectifs	6
2.2.2. Principe d'analyse des risques	6
2.2.3. Principe de précaution	6
2.2.4. Protection des intérêts des consommateurs	6
2.2.5. Principe de transparence	7
2.3. Obligations et prescriptions fixées par le règlement sur la législation alimentaire.....	7
2.3.1. Prescriptions relatives à la sécurité.....	7
2.3.2. Responsabilités des exploitants	8
2.3.3. Traçabilité.....	9
2.4. Procédures prévues par le règlement sur la législation alimentaire générale	10
2.4.1. Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF)	10
2.4.2. Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.....	11
2.4.3. Mesures d'urgence.....	12
2.4.4. Gestion de crise.....	13
2.4.5. Orientations supplémentaires.....	13
3. La structure et le rôle de l'Autorité européenne de sécurité des aliments	14
3.1. Mission et tâches.....	14
3.2. Structure organisationnelle de l'EFSA	15
3.2.1. Conseil d'administration	15
3.2.2. Directeur exécutif.....	16
3.2.3. Forum consultatif	16
3.2.4. Comité scientifique et groupes scientifiques.....	17
4. Bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale et autres initiatives	18
4.1. Autres initiatives en cours ou en préparation pour une meilleure réglementation	19
4.1.1. Évaluation REFIT du règlement concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires	19
4.1.2. Proposition de nouvelle mesure sur le bisphénol A (BPA) dans les matériaux en contact avec les denrées alimentaires	19

4.1.3. Initiative pour limiter les apports en acides gras trans d'origine industrielle au sein de l'Union	20
4.1.4. Évaluation REFIT de la législation de l'Union relative aux produits phytopharmaceutiques et aux résidus de pesticides [règlement (CE) n° 1107/2009 et règlement (CE) n° 396/2005]	20
4.2. Thèmes susceptibles d'être débattus à l'avenir	20
5. Pour en savoir plus	21

1. Contexte

L'Union européenne possède certaines des normes de sécurité alimentaire les plus strictes du monde et la législation exhaustive de l'Union actuellement en vigueur vise à garantir aux consommateurs l'innocuité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Une grande partie de cette législation est harmonisée dans l'Union européenne pour ne pas entraver le marché intérieur.

Le règlement sur la législation alimentaire générale [règlement (CE) n° 178/2002] est l'acte fondateur instituant la législation actuelle de l'Union sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Il définit les principes, les prescriptions et les objectifs généraux de la législation alimentaire. Il a également institué l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), une agence indépendante chargée de fournir aux décideurs des avis scientifiques concernant des questions de sécurité alimentaire. Par ailleurs, le règlement sur la législation alimentaire générale définit les principales procédures de gestion des urgences et des crises, y compris le système d'alerte rapide relatif aux denrées alimentaires (RASFF), un portail d'échange d'informations conçu pour permettre une réaction rapide en cas de détection d'un risque pour la santé publique dans la chaîne alimentaire.

Le règlement sur la législation alimentaire générale a été élaboré à la suite d'une série d'incidents alimentaires survenus à la fin des années 90 au sein de l'Union européenne, tels que l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et la crise de la dioxine. Il a été découvert que l'épidémie d'ESB chez les bovins (la «maladie de la vache folle») était due à l'utilisation de farines animales produites à partir de carcasses de bovins atteints d'ESB dans l'alimentation du bétail¹. Par la suite, une nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob — une maladie neurodégénérative mortelle chez les humains — a été identifiée, suscitant la crainte que l'ESB se transmettait aux humains par la consommation de produits à base de viande contaminée². En 1999, la dioxine, une substance hautement toxique et cancérigène a été détectée dans des œufs, de la viande de volaille et de la viande de porc. Il a été découvert que cette substance était issue de graisses contaminées utilisées dans les aliments pour animaux³. Ces crises ont mis en lumière le besoin d'établir des principes généraux et des prescriptions générales concernant la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux au sein de l'Union, afin de garantir un niveau élevé de protection de la vie humaine et des intérêts des consommateurs.

Dans son **Livre blanc sur la sécurité alimentaire**⁴, la Commission européenne a annoncé la proposition d'un nouveau cadre juridique. La Commission a présenté une approche intégrée de la sécurité alimentaire, «de la ferme à la table», qui couvre l'ensemble de la chaîne alimentaire et inclut tous ses aspects, de la production d'aliments pour animaux et la production primaire à la transformation des aliments, en passant par l'entreposage,

¹ [Causes of BSE](#) (Les causes de l'ESB), contenu internet archivé du ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales, archives numériques du gouvernement britannique.

² A. Diack et al., «[Variant CJD, 18 years of research and surveillance](#)» (Variante de la MCJ, 18 ans de recherche et de surveillance, *Prion*, Vol. 8, n° 4, 2014).

³ A. Covaci et al., «[The Belgian PCB/dioxin crisis – 8 years later: An overview](#)» (Aperçu de la crise belge de la dioxine/PCB — 8 ans plus tard), *Environmental Toxicology and Pharmacology*, Vol. 25, n° 2, 2008, p. 164-170.

⁴ [Livre blanc sur la sécurité alimentaire](#), Commission européenne, 12 janvier 2000.

le transport et la vente au détail. La Commission a également proposé d'établir une Autorité alimentaire européenne indépendante, qui lui fournirait les avis scientifiques nécessaires à la garantie d'un niveau élevé de sécurité alimentaire.

La proposition législative a été publiée en novembre 2000 et le règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire et instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments (appelé «règlement sur la législation alimentaire générale») a été adopté en 2002⁵.

2. Principaux éléments du règlement sur la législation alimentaire générale

2.1. Base juridique

Les articles 43 (politique agricole commune et politique commune de la pêche), 114 (rapprochement des législations des États membres), 168 (protection de la santé publique) et 169 (protection des consommateurs) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constituent la base juridique de la législation alimentaire générale de l'Union européenne. En outre, les articles 191 (protection environnementale et principe de précaution) et 207 (politique commerciale commune fondée sur des principes uniformes) constituent des dispositions de droit primaire pertinentes pour la législation alimentaire⁶.

Le règlement sur la législation alimentaire générale [règlement (CE) n° 178/2002]⁷ est le fondement de la législation de l'Union sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Il définit les **principes généraux** et les **prescriptions et procédures générales** de la prise de décisions en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et couvre **toutes les étapes de la chaîne alimentaire**, de la production et de la transformation au transport et à la distribution. Il couvre également les **aliments pour animaux** destinés ou donnés à des **animaux producteurs de denrées alimentaires**. Il ne couvre pas la production destinée à un usage domestique privé, ni la manipulation de denrées alimentaires à des fins de consommation privée.

2.2. Objectifs et principes du règlement sur la législation alimentaire générale

Le règlement sur la législation alimentaire générale établit des **définitions** communes des concepts de base (tels que «denrées alimentaires», «aliments pour animaux», «exploitant du secteur alimentaire» et «exploitant du secteur de l'alimentation animale»)⁸ et fixe les **objectifs et principes** directeurs fondamentaux nécessaires pour garantir un niveau élevé de protection de la santé et le fonctionnement effectif du marché intérieur. Il met en lumière l'approche «**de la fourche à la fourchette**» (ou «de

⁵ Fiche de procédure [2000/0286\(COD\)](#).

⁶ [Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

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

⁸ Articles 1 à 3 du règlement.

l'étable à la table») et souligne la nécessité d'une approche intégrée de la sécurité alimentaire englobant tous les acteurs de la chaîne alimentaire.

2.2.1. Objectifs

Les **objectifs** généraux⁹ de la législation alimentaire de l'Union sont les suivants:

- garantir un **niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines** et la **protection des intérêts des consommateurs**, y compris les pratiques équitables dans le commerce des denrées alimentaires, en tenant compte de la santé et du bien-être des animaux, de la santé des plantes et de l'environnement;
- garantir la **libre circulation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux** fabriqués et commercialisés dans l'Union européenne; et
- **faciliter le commerce mondial** en prenant en considération les normes internationales et les accords internationaux lors de l'élaboration de la législation alimentaire — à moins que cela ne risque de saper l'objectif de niveau élevé de protection poursuivi par l'Union.

2.2.2. Principe d'analyse des risques

Les articles 6 à 10 du règlement établissent les principes fondamentaux de la législation alimentaire. Conformément à l'article 6 du règlement, la législation alimentaire doit **se fonder sur l'analyse des risques**. L'analyse des risques est définie comme un processus comportant trois volets interconnectés: l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques. **L'évaluation des risques** doit être menée de manière indépendante, objective et transparente et être fondée sur les meilleures données scientifiques disponibles. C'est essentiellement à l'EFSA qu'incombe le rôle d'évaluer les risques. Sa tâche est de procéder à des évaluations scientifiques et techniques. **Les gestionnaires des risques** (la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres de l'Union européenne) doivent tenir compte des résultats de l'évaluation des risques et, en particulier, des avis de l'EFSA.

2.2.3. Principe de précaution

Le **principe de précaution**¹⁰ est l'un des principes de base qui sous-tendent la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. Conformément à l'article 7 du règlement, «dans des cas particuliers où une évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adoptées, dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque». Les mesures de précaution adoptées doivent être «proportionnées» et ne pas imposer «plus de restrictions au commerce qu'il n'est nécessaire» pour protéger la santé publique.

2.2.4. Protection des intérêts des consommateurs

La législation alimentaire doit servir à **protéger les intérêts des consommateurs**: elle fournit aux consommateurs une base pour choisir en connaissance de cause et vise à prévenir les pratiques frauduleuses, la falsification des denrées alimentaires et toute autre pratique pouvant induire le consommateur en erreur (article 8 du règlement).

⁹ Article 5 du règlement.

¹⁰ Pour une analyse plus complète, voir «[Le principe de précaution](#)», service de recherche du Parlement européen, décembre 2015. En 2000, la Commission a publié une [communication](#) établissant des lignes directrices communes à l'application du principe de précaution.

2.2.5. Principe de transparence

Conformément au **principe de transparence** défini aux articles 9 et 10 du règlement, **les citoyens doivent être consultés de manière ouverte et transparente**, directement ou par l'intermédiaire d'organismes représentatifs, au cours de l'élaboration, de l'évaluation et de la révision de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. Lorsqu'il existe «des motifs raisonnables de soupçonner qu'une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux peut présenter un risque» pour la santé humaine ou animale, les pouvoirs publics doivent informer la population de la nature du risque.

Pour satisfaire aux prescriptions de consultation publique, un **groupe consultatif** de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale a été mis sur pied conformément à la décision 2004/613/CE de la Commission¹¹. Ce groupe consultatif se compose de 45 organisations représentant les consommateurs, les agriculteurs, l'industrie alimentaire et les détaillants alimentaires. Ce groupe examine les propositions politiques de la Commission lors de ses réunions ordinaires: les questions de politique générale sont débattues deux fois par an lors de séances plénières et les questions plus techniques sont débattues dans le cadre de groupes de travail ad hoc. Lors de sa dernière séance plénière¹², tenue le 25 novembre 2016, le groupe a abordé, entre autres, la stratégie de lutte contre la résistance antimicrobienne de la Commission, le plan d'action de l'Union sur le contrôle du commerce électronique de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux et la mise à jour des critères d'identification des perturbateurs endocriniens¹³.

Depuis le 1^{er} juillet 2015, un nouveau **mécanisme de retour d'informations** est mis à la disposition des parties prenantes et des citoyens: ils sont invités à donner leur avis sur les nouvelles initiatives prévues par la Commission (dénommées «feuilles de route», «analyses d'impact initiales» et «feuilles de route de l'évaluation») ainsi que sur les nouvelles propositions législatives de la Commission, une fois adoptées par la Commission¹⁴. Le nouveau mécanisme de retour d'informations fait partie du programme de la Commission pour une meilleure réglementation¹⁵.

2.3. Obligations et prescriptions fixées par le règlement sur la législation alimentaire

2.3.1. Prescriptions relatives à la sécurité

Les articles 11 à 13 du règlement fixent les **obligations générales du commerce des denrées alimentaires**. Conformément à ces dispositions, les denrées alimentaires et aliments pour animaux **importés** dans l'Union européenne doivent respecter les prescriptions de la législation alimentaire et il en va de même pour les denrées alimentaires et aliments pour animaux **exportés** de l'Union.

¹¹ [Décision de la Commission 2004/613/CE](#) relative à la création d'un groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale.

¹² [Projet d'ordre du jour](#) de la séance plénière du groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale.

¹³ Pour de plus amples informations et pour une liste des membres du groupe consultatif, voir la page web du [groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale](#).

¹⁴ Pour de plus amples informations, voir la page web de la DG santé et sécurité alimentaire de la Commission européenne sur les [consultations](#), ainsi que la page web générale de la Commission européenne «[Donnez-nous votre avis](#)», où les nouveaux projets de textes sont publiés.

¹⁵ Pour de plus amples informations, voir la page web de la Commission européenne «[Améliorer la réglementation: pourquoi et comment](#)».

Les prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux sont énoncées aux articles 14 et 15 du règlement, qui établissent qu'aucune denrée alimentaire ou aucun aliment pour animaux n'est mis sur le marché s'il est dangereux, c'est-à-dire s'il:

- est préjudiciable à la santé ou a un effet néfaste sur la santé humaine ou animale,
- est impropre à la consommation humaine, ou
- rend dangereuses pour la consommation humaine les denrées alimentaires dérivées des animaux producteurs de denrées alimentaires.

Les prescriptions relatives à la sécurité prévoient également que lorsqu'une denrée alimentaire dangereuse fait partie d'un lot, il est présumé que la totalité des denrées alimentaires de ce lot sont également dangereuses (sauf si une évaluation détaillée atteste le contraire).

2.3.2. Responsabilités des exploitants

Le **règlement attribue aux exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale la responsabilité** de garantir la conformité de leurs produits aux prescriptions relatives à la sécurité et à la législation alimentaire. Les exploitants sont responsables de l'innocuité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux qu'ils produisent, transportent, entreposent ou vendent.

Il appartient aux **États membres de contrôler et de vérifier** le respect par les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale des prescriptions applicables de la législation alimentaire à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. Pour ce faire, les États membres doivent maintenir un **système de contrôles officiels**, institué par le règlement (CE) n° 882/2004¹⁶. Ce règlement relatif aux contrôles officiels fixe un cadre législatif pour l'organisation des contrôles, afin de garantir que les règles sont appliquées par les États membres de façon harmonisée à travers l'Union. Ce règlement est actuellement en cours de révision¹⁷ par le Parlement européen et le Conseil.

Si des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux sont reconnus dangereux, les exploitants ont l'obligation de les **retirer** du marché ou de **rappeler** les produits. Les exploitants ont également l'obligation de **notifier** les autorités nationales compétentes des mesures prises et de collaborer avec celles-ci pour éviter tout risque pour le consommateur final.

La direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission effectue des **audits et inspections**¹⁸ pour vérifier si la législation de l'Union en matière de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux est correctement appliquée dans les États

¹⁶ [Règlement \(CE\) n° 882/2004](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

¹⁷ [Fiche de procédure 2013/0140\(COD\)](#). Le 15 juin 2016, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord politique sur le nouveau règlement relatif aux contrôles officiels. Le vote en séance plénière du Parlement européen sur le texte convenu est prévu pour mars 2017. Le règlement pourrait dès lors entrer en vigueur au second trimestre 2017 et être applicable d'ici à 2020.

¹⁸ Pour de plus amples informations sur les audits, rapports d'audit et programmes de travail, voir le site web de la Commission «[Health and Food Audits and Analysis](#)» (Audits et analyses sur la santé et l'alimentation).

membres, en se concentrant essentiellement sur le système de contrôles mis en place par les États membres (ainsi que les États tiers).

2.3.3. Traçabilité

La traçabilité revêt une importance capitale en cas de problèmes liés à la sécurité des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux. L'article 18 du règlement établit que tous les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale doivent obligatoirement garantir la traçabilité à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. La traçabilité permet aux exploitants du secteur alimentaire et aux autorités de retirer ou de rappeler des produits — et d'en tracer la source — en cas de risque potentiel.

Les exploitants du secteur alimentaire doivent disposer de **systèmes de traçabilité** leur permettant d'identifier toute personne leur ayant fourni une denrée alimentaire, un aliment pour animaux, un animal producteur de denrées alimentaires ou toute substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans des denrées alimentaires ou dans des aliments pour animaux. Ils doivent également être en mesure d'identifier les personnes auxquelles leurs produits sont fournis («**juste avant, juste après**»). De même, les **importateurs** sont tenus d'identifier l'exportateur du pays d'origine.

Outre cette obligation générale, il existe une législation sectorielle pour certaines catégories de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux [par exemple, les fruits et légumes, la viande bovine, les poissons, le miel, l'huile d'olive et les organismes génétiquement modifiés (OGM)]. Les exigences précises de traçabilité des denrées alimentaires d'origine animale sont établies dans le règlement d'exécution (UE) n° 931/2011 de la Commission¹⁹. Les éleveurs doivent placer une «marque» sur chaque animal pour indiquer les informations relatives à son origine et au moment de l'abattage, le code de l'abattoir doit être estampillé sur les carcasses.

Par ailleurs, à la suite de l'apparition en mai 2011 d'un foyer d'*E. coli* (STEC) producteurs de shigatoxines, la Commission a dressé le règlement d'exécution²⁰ établissant les exigences en matière de traçabilité pour les germes et les graines destinées à la production de germes.

Un système informatique vétérinaire intégré (Traces)²¹ a été mis sur pied en 2004 pour permettre la traçabilité des animaux au-delà des frontières. Il s'agit d'une base de données qui suit les mouvements des animaux, du sperme, des embryons, des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et des végétaux importés ou commercialisés dans l'Union européenne. Tous les lots de ces produits doivent être accompagnés de certificats de santé ou de documents commerciaux. Les autorités nationales compétentes sont préalablement notifiées au travers du système de l'arrivée d'un lot et peuvent donc prévoir leurs contrôles.

¹⁹ [Règlement d'exécution \(UE\) n° 931/2011 de la Commission](#) du 19 septembre 2011 relatif aux exigences de traçabilité définies par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les denrées alimentaires d'origine animale.

²⁰ [Règlement d'exécution \(UE\) n° 208/2013 de la Commission](#) du 11 mars 2013 sur les exigences en matière de traçabilité pour les germes et les graines destinées à la production de germes.

²¹ [«Traces: TRAdE Control and Expert System»](#) (Traces: système informatique vétérinaire intégré).

2.4. Procédures prévues par le règlement sur la législation alimentaire générale

Le chapitre IV du règlement (articles 50 à 57) fixe les procédures relatives au système d'alerte rapide, à la gestion des crises et aux situations d'urgence. L'article 58 institue le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, qui assiste la Commission et émet des avis sur les mesures que la Commission envisage d'adopter.

2.4.1. Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF)

Le système d'alerte rapide, un réseau qui existe depuis 1979, a été renforcé par le règlement en 2002 (articles 50 à 52). L'objectif de ce réseau est de partager des informations transfrontalières rapidement en cas de risques pour la santé publique dans la chaîne alimentaire. Une notification est également transmise si une autorité compétente rejette un lot de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux destiné à l'importation dans l'Union européenne à un poste frontalier²².

Le réseau se compose des autorités nationales de sécurité alimentaire des 28 États membres de l'Union européenne, de la Commission européenne, de l'EFSA, des pays de l'Espace économique européen (Norvège, Liechtenstein et Islande) et de la Suisse. Pour assurer l'efficacité du système, chaque membre dispose d'un point de contact désigné qui échange des informations à travers un système en ligne nommé **IRASFF**. La Commission est responsable de la gestion du réseau.

Le dernier rapport annuel du RASFF²³ offre une vue d'ensemble des types de notification, de produit et de danger et des pays qui ont été signalés dans le système RASFF en 2015. Un peu plus de la moitié du nombre total de notifications portait sur des contrôles aux postes d'inspection frontaliers, lorsqu'un lot était refusé à l'importation. La deuxième plus grande catégorie était constituée de notifications concernant des contrôles officiels dans le marché intérieur. Quelques notifications résultaient d'un contrôle officiel dans un pays tiers. Le nombre de notifications liées à des allergènes — principalement le lait, les œufs et les sulfites — non déclarés sur l'étiquette a fortement augmenté. Le nombre de notifications concernant des mycotoxines²⁴ (principalement des aflatoxines) dans les denrées alimentaires était également significatif.

Depuis juin 2014, le portail des consommateurs du RASFF²⁵ a fourni aux citoyens des informations à jour sur les rappels de produits alimentaires et a émis des avertissements de santé publique dans différents pays de l'Union.

Outre le RASFF, les États membres échangent aussi des informations au travers du réseau de lutte contre la fraude alimentaire **Food Fraud Network**, qui, depuis novembre 2015, dispose d'une application informatique nommée «Système d'assistance et de

²² Le [règlement \(CE\) n° 16/2011](#) établit des modalités d'application plus détaillées. Par exemple, le règlement établit une distinction entre les notifications nécessitant une action rapide (notifications d'alerte) et les autres notifications (notifications d'information et notifications de refus aux frontières).

²³ «[The Rapid Alert System for Food and Feed – 2015 annual report](#)» (Le système d'alerte rapide relatif aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux – rapport annuel 2015), Commission européenne, direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire, 2016.

²⁴ Les [mycotoxines](#) sont des composés toxiques produits par différents types de champignons ou de moisissures.

²⁵ Pour de plus amples informations, voir les pages web de la Commission «[RASFF](#)» et «[RASFF information for consumers](#)» (RASFF : informations aux consommateurs).

coopération administratives»²⁶. En octobre 2016, le centre commun de recherche (JRC) de la Commission européenne a lancé un nouveau rapport mensuel sur la fraude alimentaire²⁷, qui inclut des articles issus des médias et du RASFF.

2.4.2. Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux

L'article 58 du règlement institue le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Il est composé de représentants de tous les États membres et présidé par un représentant de la Commission²⁸. Le comité permanent a été créé pour aider la Commission à préparer des mesures et pour fournir des avis sur les initiatives proposées par la Commission dans les domaines de l'innocuité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de la santé et du bien-être des animaux et de la santé des végétaux. Le comité peut également étudier d'autres questions à l'initiative de son président ou à la demande de l'un de ses membres.

Le comité permanent s'organise en 14 sections²⁹:

- Législation alimentaire générale
- Sécurité biologique de la chaîne alimentaire
- Sécurité toxicologique de la chaîne alimentaire
- Contrôles et conditions d'importation
- Alimentation animale
- Santé et bien-être des animaux
- Denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés et risques environnementaux
- Produits phytopharmaceutiques
- Santé des végétaux
- Matériels de multiplication des plantes ornementales
- Matériels de multiplication et plantes des genres et espèces de fruits
- Semences et plants agricoles et horticoles
- Matériels forestiers de reproduction
- Vignes

Les avis du comité permanent peuvent être plus ou moins contraignants pour la Commission, en fonction de la procédure particulière spécifiée dans l'acte juridique mis en œuvre. Les dispositions détaillées sur les procédures sont fixées dans le règlement (UE) n° 182/2011³⁰ (le règlement relatif à la comitologie). Dans de nombreux cas, dans le domaine de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, la Commission ne peut adopter la décision d'exécution que si elle obtient un **avis favorable** du comité, émis à la **majorité qualifiée** des États membres («procédure d'examen» précisée à l'article 5 du règlement relatif à la comitologie). Si le comité

²⁶ Pour de plus amples informations, voir la page web de la Commission sur la [fraude alimentaire](#).

²⁷ Voir la page web du JRC «[New monthly report on food fraud and authenticity](#)» (Nouveau rapport mensuel sur la fraude alimentaire et l'authenticité des denrées alimentaires).

²⁸ Pour de plus amples informations sur les procédures de comitologie, voir la page web de la Commission «[La comitologie en bref](#)».

²⁹ Les ordres du jour et rapports des différentes sections sont accessibles à partir de la page web de la Commission «[Standing Committees](#)» (Comités permanents).

³⁰ [Règlement \(UE\) n° 182/2011](#) du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

permanent émet un **avis défavorable**, la Commission ne peut pas adopter le projet d'acte d'exécution. Si le comité n'émet **aucun avis** (aucune majorité qualifiée n'est favorable ou défavorable à la proposition), le président peut soit soumettre une version modifiée de cet acte au même comité dans un délai de deux mois à compter du vote, soit soumettre le projet d'acte d'exécution dans un délai d'un mois à compter du vote au comité d'appel pour une nouvelle délibération.

Le **comité d'appel** était une nouveauté introduite par le règlement relatif à la comitologie. Il a été constitué en vue de créer un deuxième niveau permettant de traiter les points sur lesquels le comité permanent ne parvenait pas à s'accorder. Selon le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du règlement relatif à la comitologie³¹, la saisine du comité d'appel constitue une mesure plutôt exceptionnelle de la procédure. Il s'agit d'une solution pour aller de l'avant en cas d'avis défavorable ou non prononcé. Dans son rapport, la Commission affirme que jusqu'à présent, le comité a essentiellement été convoqué pour un domaine d'action, à savoir la santé et la protection des consommateurs, et plus particulièrement pour ce qui est des denrées alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés ainsi que des produits phytopharmaceutiques. Elle constate également que dans ces cas, le comité d'appel a jusqu'à présent confirmé l'absence d'avis du comité permanent pour les saisines concernées. Lorsqu'aucun avis n'est émis, il revient à la Commission de prendre une décision.

Il convient de noter que dans son discours sur l'état de l'Union de 2016³², le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, s'est engagé à évaluer la légitimité démocratique des procédures actuelles, se référant aux controverses relatives à la procédure de renouvellement de l'approbation du glyphosate au printemps et à l'été 2016. Après quoi, dans son programme de travail 2017, la Commission a annoncé une **nouvelle initiative législative: la «modernisation des procédures de comitologie»**, prévue pour le deuxième trimestre 2017³³.

2.4.3. Mesures d'urgence

Dans le cas d'une situation d'urgence, si une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux présente un risque grave pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre, mettre en place des **mesures conservatoires**. Ces dernières peuvent inclure la suspension de la mise sur le marché des produits, la suspension des importations d'un produit, la fixation de conditions particulières pour les denrées alimentaires ou aliments pour animaux en question ou toute autre mesure conservatoire appropriée. La Commission doit consulter le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux avant de prendre de telles mesures (article 53 du règlement).

³¹ [Rapport](#) de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 182/2011 [COM(2016) 092 final].

³² «[Discours sur l'état de l'Union 2016](#): Vers une Europe meilleure — Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend», Strasbourg, 14 septembre 2016. «Ce n'est pas juste, lorsque les pays de l'UE ne peuvent se mettre d'accord sur l'interdiction ou non d'utiliser du glyphosate dans les herbicides, que le Parlement ou le Conseil force la Commission à prendre une décision. Nous allons donc changer ces règles — car ce n'est pas cela la démocratie», a déclaré Jean-Claude Juncker dans son discours.

³³ [Annexe](#) à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, sur le programme de travail de la Commission pour 2017.

Toutefois, si un État membre informe la Commission de la nécessité de prendre des mesures d'urgence et que la Commission ne prend aucune mesure, cet État membre peut prendre lui-même des mesures conservatoires. Il doit néanmoins en informer les autres États membres et la Commission. Dans ce cas, la Commission doit saisir le comité permanent dans un délai de dix jours ouvrables en vue de la prorogation, de la modification ou de l'abrogation de la mesure conservatoire nationale (article 54 du règlement).

2.4.4. Gestion de crise

Un **plan général de gestion des crises** a été adopté, conformément à l'article 55 du règlement, par la décision 2004/478/CE³⁴ pour les situations qui ne peuvent pas être gérées de façon appropriée par la seule application des mesures d'urgence décrites ci-dessus ou des procédures existantes.

En cas de crise impliquant un risque direct ou indirect pour la santé humaine dérivant de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux, la Commission doit constituer une **cellule de crise**. L'EFSA est chargée d'appuyer la cellule de crise en lui fournissant un soutien scientifique et technique. La cellule de crise doit collecter et évaluer toutes les données pertinentes et identifier les options disponibles pour prévenir, éliminer ou réduire le risque pour la santé humaine dans les meilleurs délais. Elle tiendra également le public informé des mesures prises.

Conformément au plan général de gestion des crises, chaque État membre, l'EFSA et la Commission doivent désigner un coordinateur de crise. Aux fins de l'application du plan général, les **États membres** sont également tenus d'établir leurs propres **plans opérationnels d'intervention pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux**, qui définissent les mesures à mettre en œuvre en cas d'urgence (article 13 du règlement sur les contrôles officiels). Les plans nationaux doivent préciser les autorités administratives devant intervenir dans la gestion des crises, leurs pouvoirs et leurs responsabilités, et les procédures à suivre pour la communication entre les acteurs concernés.

La direction générale de la santé et de la protection des consommateurs de la Commission (renommée DG Santé et sécurité alimentaire) a également publié en 2006 un mode opératoire pour la gestion de nouveaux incidents de sécurité alimentaire³⁵ approuvé par le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et visant à mettre en place une approche commune pour la gestion de tels incidents.

2.4.5. Orientations supplémentaires

Pour aider les opérateurs de la chaîne alimentaire à appliquer correctement le règlement sur la législation alimentaire générale, la Commission a publié un **document d'orientation**³⁶ donnant aux opérateurs de la chaîne alimentaire des informations

³⁴ [Décision 2004/478/CE de la Commission](#) du 29 avril 2004 relative à l'adoption d'un plan général de gestion des crises dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

³⁵ [Modus operandi for the management of new food safety incidents](#) (Mode opératoire pour la gestion de nouveaux incidents de sécurité alimentaire), direction générale de la santé et de la protection des consommateurs, 2006.

³⁶ [Guidance on the implementation](#) of Articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) No 178/2002 on General Food Law [Orientations pour la mise en œuvre des articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 et 20 du règlement (CE) n° 178/2002 sur la législation alimentaire générale]. À la demande du Parlement européen, la Commission a également publié des lignes directrices sur la manière dont les exigences en matière de traçabilité s'appliquent aux [organisations de bienfaisance](#).

supplémentaires sur les principales prescriptions de la législation alimentaire — y compris les prescriptions relatives à la sécurité, les responsabilités, la traçabilité, les rappels de produits, les notifications et les importations et exportations.

Outre les principes établis dans le règlement sur la législation alimentaire générale, tous les exploitants du secteur alimentaire doivent respecter les **bonnes pratiques d'hygiène** et les procédures fondées sur les **principes de l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques (HACCP)**³⁷. En juillet 2016, la Commission a publié de nouvelles lignes directrices³⁸ sur ces systèmes de gestion de la sécurité alimentaire.

3. La structure et le rôle de l'Autorité européenne de sécurité des aliments

3.1. Mission et tâches

Le règlement sur la législation alimentaire générale est le règlement fondateur de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)³⁹. L'EFSA a démarré ses travaux le 1^{er} janvier 2002. Basée à Parme, en Italie, cette agence européenne indépendante, financée par le budget de l'Union, opère séparément de la Commission européenne, du Parlement européen et des États membres.

Sa mission est de fournir des **avis scientifiques** et une assistance scientifique et technique à la politique et à la législation européennes dans tous les domaines ayant une incidence directe ou indirecte sur l'innocuité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Les avis scientifiques rédigés par l'EFSA constituent la base scientifique de l'élaboration et de l'adoption des mesures européennes (article 22 du règlement).

L'EFSA joue le rôle d'**évaluateur des risques** dans le système de réglementation alimentaire de l'Union, tandis que la Commission, le Parlement européen et les États membres constituent les gestionnaires des risques.

Les missions principales de l'EFSA sont de fournir aux gestionnaires des risques de l'Union des avis scientifiques indépendants et à jour sur les questions liées à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux, à la nutrition et à la protection de l'environnement. L'EFSA évalue les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui requièrent une **évaluation de la sécurité** avant de pouvoir être mis sur le marché de l'Union. L'EFSA a aussi pour tâche de **recueillir des données** dans les domaines relevant de sa mission: elle est notamment tenue de collecter des données sur les modèles de consommation alimentaire, le risque biologique, les contaminants des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et les résidus (article 33 du règlement). L'EFSA doit également

³⁷ [Règlement \(CE\) n° 852/2004](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, [règlement \(CE\) n° 853/2004](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale et [règlement \(CE\) n° 854/2004](#) fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (les «règlements relatifs à l'hygiène»).

³⁸ [Communication de la Commission](#) relative à la mise en œuvre d'un plan de maîtrise sanitaire du secteur alimentaire applicable aux programmes prérequis (PRP) et aux procédures fondées sur les principes HACCP, y compris la flexibilité accordée à certaines entreprises.

³⁹ Chapitre III, articles 22 à 49 du règlement.

communiquer sur les risques et en informer les institutions européennes, les États membres, les parties prenantes et le public et identifier les **risques émergents**.

L'EFSA entreprend la plupart de ses travaux à la suite de demandes d'avis scientifique émanant de la Commission, du Parlement et des États membres⁴⁰. Elle mène également des travaux de sa propre initiative, en particulier concernant les questions émergentes et les nouveaux dangers.

L'EFSA coordonne des groupes de travail composés de scientifiques et d'experts externes, ainsi que des réseaux d'organismes d'États membres de l'Union disposant d'expertise dans des domaines scientifiques spécifiques (par exemple, les risques émergents, la surveillance des résidus de pesticides, etc.)⁴¹. Conformément à l'article 36 du règlement, l'EFSA établit une liste des organismes compétents désignés par les États membres qui peuvent l'aider dans ses travaux. Ces «organismes de l'article 36» peuvent accomplir diverses tâches au nom de l'EFSA, en particulier des travaux préparatoires aux avis scientifiques, des tâches d'assistance scientifique, la collecte de données et l'identification des risques émergents. Certaines de ces tâches peuvent bénéficier d'un soutien financier⁴².

Lorsqu'elle évalue les **substances actives des pesticides**, l'EFSA procède à un **examen scientifique** indépendant par les pairs du rapport d'évaluation de l'État membre désigné rapporteur. Ces examens par les pairs se font en coopération avec tous les États membres⁴³.

L'article 39 du règlement porte sur la confidentialité du travail de l'EFSA. Conformément à cet article, «l'Autorité ne divulgue pas à des tiers les informations confidentielles qu'elle reçoit et pour lesquelles un traitement confidentiel a été demandé et justifié, à l'exception des informations qui, si les circonstances l'exigent, doivent être rendues publiques pour protéger la santé publique». Ce point a fait l'objet de polémiques ces derniers mois, l'EFSA décidant finalement, à la demande d'un groupe de députés au Parlement européen, de rendre publiques certaines données brutes d'études du secteur utilisées pour l'évaluation de l'innocuité du pesticide glyphosate⁴⁴.

3.2. Structure organisationnelle de l'EFSA

3.2.1. Conseil d'administration

L'EFSA est régie par un conseil d'administration composé de 14 membres désignés par le Conseil après consultation du Parlement européen à partir d'une liste établie par la Commission. Quatre des membres retenus doivent disposer d'une expérience acquise au sein d'organisations représentant les consommateurs et d'autres intérêts dans la

⁴⁰ Par exemple, en juin 2016, les cinq pays nordiques ont demandé l'avis de l'EFSA sur la possibilité d'établir des valeurs nutritionnelles de référence pour le sucre.

⁴¹ Page web de l'EFSA «[Groupes de travail et réseaux](#)».

⁴² Les critères d'éligibilité de ces organisations sont fixés dans le [règlement \(CE\) n° 2230/2004 de la Commission](#) et le conseil d'administration de l'EFSA met régulièrement à jour la [liste des organisations de l'article 36](#).

⁴³ Article 12 du [règlement \(CE\) n° 1107/2009](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. Voir également la [décision](#) du directeur exécutif de l'EFSA concernant l'examen par les pairs de l'évaluation des risques présentés par les pesticides.

⁴⁴ «[L'EFSA partage les données brutes sur le glyphosate](#)», Actualités de l'EFSA, 29 septembre 2016.

chaîne alimentaire. Le conseil d'administration compte également un représentant de la Commission. Le mandat des membres est de quatre ans et peut être renouvelé une fois.

Les membres du conseil ont pour mission d'agir au service de l'intérêt public et dans un esprit d'indépendance et ne représentent aucun gouvernement, organisme ou secteur. Ils sont tenus de fournir annuellement une déclaration d'engagement et une déclaration d'intérêts qui indique l'absence de tout intérêt qui pourrait être considéré comme préjudiciable à leur indépendance. Ils doivent assurer le niveau le plus élevé de compétence, un large éventail d'expertise et la répartition géographique la plus large possible dans le cadre de l'Union.

Le conseil d'administration établit le budget de l'EFSA et approuve le programme de travail annuel et un programme pluriannuel. L'actuelle présidente du conseil d'administration, Jaana Husu-Kallio, a été élue en octobre 2016 pour un mandat de deux ans. Le conseil se réunit quatre fois par an et ses réunions sont ouvertes au public. Il prend ses décisions à la majorité de ses membres. Le conseil désigne le directeur exécutif et les membres du comité scientifique et des groupes scientifiques⁴⁵.

3.2.2. Directeur exécutif

Le directeur exécutif est le représentant légal de l'EFSA. Il est chargé de toutes les questions liées au personnel et aux activités opérationnelles ainsi que de l'élaboration du programme de travail annuel en consultation avec la Commission, le Parlement européen et les États membres. Le directeur exécutif actuel, Bernhard Url, a été désigné en juin 2014 pour une période de cinq ans.

3.2.3. Forum consultatif

Le forum consultatif est composé de représentants des autorités nationales chargées de la sécurité des aliments des États membres, de l'Islande et de la Norvège. Le forum consultatif est présidé par le directeur exécutif. Il se réunit quatre fois par an pour partager ses expériences et expertise sur des questions liées à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Le forum consultatif conseille l'EFSA sur des questions scientifiques, son programme de travail et ses priorités, dans le but d'identifier les risques émergents le plus tôt possible. Les membres du forum veillent à promouvoir le partage des informations scientifiques et à coordonner les programmes de travail de l'EFSA et de leurs autorités nationales afin d'éviter tout double emploi. La Commission et le Parlement européen sont invités à participer aux réunions plénières du forum en tant qu'observateurs⁴⁶.

Les membres du forum consultatif de l'EFSA ont signé une déclaration d'engagement⁴⁷ en septembre 2016 à Bratislava, par laquelle ils acceptent de renforcer les liens entre l'EFSA et les institutions responsables de la sécurité des aliments dans les États membres, de partager des informations et des données et de promouvoir l'excellence scientifique et le réseautage scientifique.

⁴⁵ Pour de plus amples informations, voir [«Rules of Procedure of the Management Board»](#) (Règlement intérieur du conseil d'administration). Une liste des membres du conseil d'administration et des informations sur les réunions du conseil sont disponibles sur la page web de l'EFSA [«Gouvernance»](#).

⁴⁶ Pour de plus amples informations, voir la [Management Board decision concerning the operation of the Advisory Forum](#) (décision du conseil de direction concernant les opérations du forum consultatif), 5 octobre 2016.

⁴⁷ [Déclaration d'engagement](#) des membres du forum consultatif de l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

3.2.4. Comité scientifique et groupes scientifiques

Le comité scientifique et les groupes scientifiques sont chargés, chacun dans leurs domaines de compétence propres, de fournir les avis scientifiques de l'EFSA. Ils peuvent également organiser des auditions publiques. Ils sont composés d'experts scientifiques dont le mandat est de trois ans⁴⁸. Le prochain appel à manifestations d'intérêt pour devenir membre du comité scientifique ou d'un groupe scientifique sera lancé au deuxième trimestre de 2017.

Le comité scientifique est composé des présidents des groupes scientifiques ainsi que de six experts scientifiques indépendants n'appartenant à aucun des groupes scientifiques. Il est chargé de la coordination générale du processus d'avis scientifique et de l'harmonisation des méthodes de travail. Il fournit également des avis sur les questions multisectorielles qui relèvent de la compétence de plus d'un groupe scientifique.

Les délibérations du comité scientifique et des groupes scientifiques sont acquises à la majorité des membres qui les composent. Les avis de ces instances doivent inclure tout avis minoritaire exprimé individuellement par des membres⁴⁹.

Le nombre et la dénomination des groupes scientifiques peuvent être adaptés par la Commission en fonction de l'évolution technique et scientifique, à la demande de l'EFSA. À l'heure actuelle, l'EFSA compte 10 groupes scientifiques⁵⁰:

- le groupe sur la santé animale et le bien-être des animaux (AHAW);
- le groupe sur les additifs alimentaires et les sources de nutriments ajoutés aux aliments (ANS);
- le groupe sur les risques biologiques (Biohaz);
- le groupe sur les matériaux en contact avec les aliments, les enzymes, les arômes, les auxiliaires technologiques (CEF);
- le groupe sur les contaminants de la chaîne alimentaire (Contam);
- le groupe sur les additifs et produits ou substances utilisés en alimentation animale (Feedap);
- le groupe sur les organismes génétiquement modifiés (GMO);
- le groupe sur les produits diététiques, la nutrition et les allergies (NDA);
- le groupe sur la santé des plantes (PHL); et
- le groupe sur les produits phytopharmaceutiques et leurs résidus (PPR).

⁴⁸ Pour de plus amples informations, voir la [Decision of the Management Board](#) concerning the establishment and operations of the Scientific Committee, Scientific Panels and of their Working groups (décision du conseil d'administration concernant la création et les opérations du comité scientifique, des groupes scientifiques et de leurs groupes de travail) du 15 mars 2012 et la [Decision of the Executive Director](#) concerning the selection of members of the Scientific Committee, the Scientific Panels, and the selection of external experts to assist EFSA with its scientific work (décision du directeur exécutif concernant la sélection des membres du comité scientifique, des groupes scientifiques et des experts externes en charge d'appuyer l'EFSA dans son travail scientifique) du 13 mai 2016.

⁴⁹ Article 16 de la [décision du conseil d'administration](#) concernant la création et les opérations du comité scientifique, des groupes scientifiques et de leurs groupes de travail. Par exemple, un avis minoritaire a été joint à l'[avis scientifique](#) du groupe scientifique de l'EFSA sur les organismes génétiquement modifiés (août 2016).

⁵⁰ Pour les projets d'ordres du jour et les procès-verbaux des réunions des différents groupes scientifiques et les listes des membres des groupes, voir la page web de l'EFSA «[Comité scientifique et groupes scientifiques](#)».

4. Bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale et autres initiatives

Dans le cadre de son programme pour une meilleure réglementation et de son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) — un effort permanent pour passer au crible la législation de l'Union et identifier les domaines à améliorer —, la Commission européenne finalise actuellement le bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale⁵¹. Lancé en avril 2014, le bilan évaluera les principaux éléments de ce règlement, y compris ses principes, les règles de gestion de crise et les règles régissant la mise en place et le fonctionnement de l'EFSA, dans le but de déterminer si le cadre réglementaire est « adapté », c'est-à-dire si les actions de l'Union sont proportionnées aux objectifs et produisent les résultats escomptés. La publication du document de travail des services de la Commission sur les résultats du bilan de qualité était initialement prévue pour le premier semestre de 2016, mais elle a été reportée et le document devrait désormais être finalisé début 2017⁵².

Le règlement sur la législation alimentaire générale a été adopté en 2002 et est entré pleinement en vigueur en 2005. Les principes et procédures nationaux et européens en vigueur en matière de législation alimentaire devaient être adaptés au plus tard le 1^{er} janvier 2007, en vue de satisfaire aux principes généraux (articles 5 à 10) du règlement. Depuis lors, le règlement n'a jamais fait l'objet d'une évaluation approfondie.

Conformément à l'article 61 du règlement, l'EFSA fait l'objet d'une évaluation externe régulière tous les six ans. Les résultats de la dernière évaluation, publiés en 2012⁵³, sont repris dans les données utilisées pour le bilan de qualité actuellement en cours. Certains de ces résultats doivent être mis à jour et complétés. La prochaine évaluation de l'EFSA aura lieu en 2017.

Le bilan de qualité tiendra compte des évaluations précédentes effectuées dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, ainsi que de deux études externes commandées pour appuyer le bilan de qualité:

- une étude externe sur la partie générale du règlement sur la législation alimentaire générale (articles 1 à 21) et
- une étude externe sur le RASFF et la gestion des crises et situations d'urgence (articles 50 à 57).

En vue de collecter des données pour l'évaluation, une enquête en ligne a été envoyée aux autorités compétentes des 28 États membres de l'Union ainsi qu'aux parties prenantes clés de la chaîne alimentaire, y compris les exploitants, les organisations internationales, les institutions gouvernementales pertinentes de pays tiers et des organisations de consommateurs. La date limite pour les réponses était fixée au 27 mars 2015.

⁵¹ Voir la page web de la Commission sur le [Fitness check of the General Food Law Regulation](#) (bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale).

⁵² [Commission staff working document – Regulatory Fitness and Performance Programme REFIT and the 10 Priorities of the Commission](#) (Document de travail des services de la Commission — Le programme pour une réglementation affûtée et performante et les 10 priorités de la Commission), 25 octobre 2016.

⁵³ [EFSA: le bilan de 10 années - un rapport indépendant confirme les bonnes performances de l'Autorité sur tous les fronts et fournit des recommandations en vue de nouveaux progrès](#), Actualités de l'EFSA, 5 septembre 2012.

Les petites et moyennes entreprises (PME) ont été consultées entre mars et juin 2015 à travers le réseau Entreprise Europe. Au total, 925 réponses ont été reçues, la majorité provenant de transformateurs ou fabricants de produits alimentaires. Le résumé de ces résultats est disponible sur la page web de la Commission⁵⁴.

La Commission a annoncé qu'elle prendra une décision sur la nécessité de mesures de suivi en fonction des résultats du bilan de qualité.

4.1. Autres initiatives en cours ou en préparation pour une meilleure réglementation

Outre le bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale, d'autres évaluations et initiatives sont en cours dans le domaine de la sécurité alimentaire, comme indiqué ci-dessous.

4.1.1. Évaluation REFIT du règlement concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires

Une feuille de route⁵⁵ décrivant le processus d'évaluation a été publiée en octobre 2015. La date d'achèvement était initialement fixée à juin 2017, mais selon les dernières informations, cette feuille de route ne sera pas finalisée avant début 2018⁵⁶. L'évaluation a pour objectif principal de déterminer 1) si les «profils nutritionnels» — que le règlement sur les allégations nutritionnelles et de santé impose à la Commission d'établir d'ici à janvier 2009, mais qui n'ont pas encore été adoptés — devraient être fixés ou supprimés du règlement et 2) la façon d'évaluer les allégations botaniques (allégations de santé portant sur les plantes et leurs préparations).

4.1.2. Proposition de nouvelle mesure sur le bisphénol A (BPA) dans les matériaux en contact avec les denrées alimentaires

La feuille de route⁵⁷ a été annoncée en novembre 2015. La proposition est attendue au cours des prochains mois, étant donné que l'EFSA a terminé de réviser⁵⁸ deux nouvelles études concernant les possibles effets du BPA sur le système immunitaire des animaux.

⁵⁴ Page web de la Commission «[Fitness Check of General Food Law](#)» (Bilan de qualité de la législation alimentaire générale), section «SME survey» (Enquête auprès des PME), «[Summary of the results](#)» (résumé des résultats).

⁵⁵ [Evaluation and Fitness Check \(FC\) Roadmap](#) — Evaluation of a) Regulation (EC) No 1924/2006 on nutrition and health claims made on food with regard to nutrient profiles and health claims made on plants and their preparations and of b) the general regulatory framework for their use in foods (Feuille de route de l'évaluation et du bilan de qualité — Évaluation a) du règlement (CE) n° 1924/2006 sur les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires concernant les allégations de santé et de profils nutritionnels des plantes et de leurs préparations et b) du cadre réglementaire général de leur utilisation dans les denrées alimentaires).

⁵⁶ [Commission staff working document – Regulatory Fitness and Performance Programme REFIT and the 10 Priorities of the Commission](#) (Document de travail des services de la Commission — Le programme pour une réglementation affûtée et performante et les 10 priorités de la Commission), 25 octobre 2016.

⁵⁷ [Roadmap – Proposal for a new measure on bisphenol A \(BPA\) in food contact materials](#) [Feuille de route — Proposition de nouvelle mesure sur le bisphénol A (BPA) dans les matériaux en contact avec les denrées alimentaires].

⁵⁸ «[Effets du bisphénol A sur le système immunitaire: de nouveaux éléments de preuve utiles mais limités](#)», Actualités de l'EFSA, 13 octobre 2016.

4.1.3. Initiative pour limiter les apports en acides gras trans d'origine industrielle au sein de l'Union

Une analyse d'impact initiale⁵⁹ a été publiée en octobre 2016. En décembre 2015, la Commission a publié un rapport concernant les acides gras trans dans lequel elle a conclu qu'une limite légale relative à la teneur d'acides gras trans d'origine industrielle serait la mesure la plus efficace, mais qu'une analyse plus approfondie était nécessaire. Conformément aux principes pour une meilleure réglementation, la Commission doit procéder à une analyse d'impact et à une consultation publique avant d'aller de l'avant.

4.1.4. Évaluation REFIT de la législation de l'Union relative aux produits phytopharmaceutiques et aux résidus de pesticides [règlement (CE) n° 1107/2009 et règlement (CE) n° 396/2005]

La feuille de route de l'évaluation et du bilan de qualité⁶⁰ a été publiée en novembre 2016, son achèvement étant prévu pour novembre 2018.

4.2. Thèmes susceptibles d'être débattus à l'avenir

L'évaluation de l'actuel processus d'autorisation préalable à la mise sur le marché pour certains produits, tels que les pesticides, les organismes génétiquement modifiés (OGM) et les nouveaux aliments, constitue l'un des principaux thèmes à aborder dans le contexte du bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale. Comme mentionné plus haut (section 2.4.2), la Commission a annoncé dans son programme de travail pour 2017 une nouvelle initiative législative de **modernisation des procédures de comitologie**.

Une question y afférent est la méfiance croissante des citoyens à l'égard des systèmes de l'Union reposant sur des bases scientifiques, tels que le système d'autorisation préalable à la mise sur le marché utilisé pour approuver certains produits, auquel le commissaire à la santé et à la sécurité alimentaire, Vytenis Andriukaitis, a récemment fait référence dans l'un de ses discours⁶¹.

Un autre thème porte sur la mutation des attentes des citoyens de l'Union: ils ont tendance à demander des aliments plus sains ou de qualité, des produits locaux et des denrées alimentaires produites de façon plus durable et plus respectueuse de l'environnement, à tenir compte du bien-être animal, etc.

Lors de sa réunion de juin 2016, le Conseil de l'Union européenne a adopté des conclusions⁶² sur l'amélioration des produits alimentaires, rappelant l'importance de réduire la teneur en sel, en graisses saturées, en acides gras trans et en sucres ajoutés des aliments ainsi que leur densité énergétique, étant donné le rôle que ces éléments

⁵⁹ [Inception Impact Assessment – Initiative to limit industrial trans fats intakes in the EU](#) (Analyse d'impact initiale — Initiative pour limiter les apports en acides gras trans industriels).

⁶⁰ [REFIT Evaluation of the EU legislation on plant protection products and pesticides residues \(Regulation \(EC\) No 1107/2009 and Regulation \(EC\) No 396/2005\)](#) (Évaluation REFIT de la législation de l'Union relative aux produits phytopharmaceutiques et aux résidus de pesticides [règlement (CE) n° 1107/2009 et règlement (CE) n° 396/2005]).

⁶¹ [Discours](#) prononcé par le commissaire Andriukaitis le 15 novembre 2016 lors d'une conférence intitulée «The Future of EU Food Law» (L'avenir de la législation alimentaire de l'Union européenne). «Nous devons nous interroger quant à la suspicion, la méfiance et l'hostilité largement répandues à l'égard des décisions reposant sur des données scientifiques et probantes prises sur les nouveaux produits, sur les substances et sur les nouvelles méthodes de production alimentaire», a déclaré Vytenis Andriukaitis dans son discours.

⁶² [Conclusions du Conseil sur l'amélioration des produits alimentaires](#), 17 juin 2016.

jouent dans le développement de maladies non transmissibles, de la surcharge pondérale et de l'obésité. Le Conseil a appelé les États membres à se doter d'un plan national d'amélioration des produits alimentaires d'ici la fin de 2017.

La réduction du gaspillage alimentaire⁶³ reste une priorité. La première réunion de la nouvelle plateforme de l'Union sur les pertes et le gaspillage alimentaires s'est tenue à Bruxelles à la fin du mois de novembre 2016. Il a été annoncé que de nouvelles recherches sur l'indication de la date sur les produits alimentaires, telle que la date limite de consommation et la date limite d'utilisation optimale, sont une priorité, car ces indications sont mal comprises par les consommateurs⁶⁴ et peuvent avoir pour conséquence que des produits parfaitement comestibles soient jetés à la poubelle. Un autre objectif est de proposer des lignes directrices européennes en matière de don alimentaire, afin de clarifier les règles et responsabilités qui s'appliquent au don d'aliments invendus à des organisations caritatives ou à des banques alimentaires.

Les règles relatives à l'étiquetage des denrées alimentaires sont également débattues dans le contexte des récentes annonces de plusieurs États membres du début de l'obligation de mentionner le pays d'origine sur l'étiquette des produits laitiers et carnés. Les États membres ont le droit, sous certaines conditions, conformément à l'article 39 du règlement (UE) n° 1169/2011⁶⁵, d'adopter des exigences obligatoires supplémentaires en matière d'étiquetage, mais il existe des préoccupations quant aux conséquences de ces exigences sur le marché intérieur.

Les discussions se poursuivent également sur les propositions de la Commission sur l'identification des perturbateurs endocriniens⁶⁶, ainsi que sur un règlement de la Commission sur la réduction de la présence d'acrylamide dans les aliments, qui devrait être bientôt publié.

5. Pour en savoir plus

Portail de la Commission européenne sur la [sécurité alimentaire](#).

Portail de l'[Autorité européenne de sécurité des aliments](#).

[Fiches techniques sur l'Union européenne](#) du Parlement européen — La sécurité des aliments.

Mylona, K. et al., [Overview of the food chain system and the European regulatory framework in the fields of food safety and nutrition](#) (Vue d'ensemble du système de la chaîne alimentaire et du cadre réglementaire européen dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2016.

⁶³ Pour de plus amples informations sur les initiatives en cours, voir par exemple la [page web de la Commission](#) sur les actions de l'Union contre le gaspillage alimentaire.

⁶⁴ Voir «Briefing on ['Best before' date labels – Protecting consumers and limiting food waste](#)» (Briefing sur la date limite de consommation optimale figurant sur les étiquettes — Protéger les consommateurs et limiter le gaspillage alimentaire), SRPE, février 2015.

⁶⁵ [Règlement \(UE\) n° 1169/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

⁶⁶ Voir la note d'information «[Commission proposals on identifying endocrine disruptors](#)» (Propositions de la Commission en ce qui concerne l'identification des perturbateurs endocriniens), SRPE, juillet 2016. L'EFSA et l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) ont récemment [annoncé](#) qu'elles élaborent actuellement des orientations scientifiques pour permettre l'identification des perturbateurs endocriniens. Une version préliminaire des orientations sera préparée au cours de la première moitié de 2017.

[Synthèses de la législation de l'UE: «Sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux»](#), EUR-Lex.

Le règlement sur la législation alimentaire générale [règlement (CE) n° 178/2002] a été élaboré à la suite d'une série d'incidents alimentaires survenus à la fin des années 90 au sein de l'Union européenne, y compris l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et la crise de la dioxine. Il s'agit de l'acte qui sous-tend la législation de l'Union sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux et définit ses principes, prescriptions et objectifs généraux.

Ce règlement a également institué l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), une agence indépendante chargée de fournir aux décideurs des avis scientifiques sur les questions de sécurité alimentaire. Par ailleurs, le règlement sur la législation alimentaire générale définit les principales procédures de gestion des urgences et des crises, y compris le système d'alerte rapide relatif aux denrées alimentaires (RASFF), conçu pour permettre une réaction rapide en cas de détection d'un risque pour la santé publique dans la chaîne alimentaire.

Dans le cadre de son programme pour une meilleure réglementation, la Commission européenne finalise actuellement son bilan de qualité du règlement sur la législation alimentaire générale. Les résultats du bilan, qui évaluera les principaux éléments de cet acte fondateur, sont prévus pour 2017.

Publication du

Service de recherche pour les députés

Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen



PE 595.906
ISBN 978-92-846-0558-3
doi:10.2861/777140

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.