

COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 14

2010

ISSN 1831-0850

LA GESTION, PAR LA COMMISSION,  
DU SYSTÈME DE CONTRÔLES  
VÉTÉRINAIRES DES **IMPORTATIONS**  
**DE VIANDE** MIS EN PLACE À LA SUITE  
DES RÉFORMES DE LA LÉGISLATION  
EN MATIÈRE D'HYGIÈNE EN 2004



FR





Rapport spécial n° 14 // 2010

LA GESTION,  
PAR LA COMMISSION,  
DU SYSTÈME DE CONTRÔLES  
VÉTÉRINAIRES  
DES IMPORTATIONS  
DE VIANDE MIS EN PLACE  
À LA SUITE DES RÉFORMES  
DE LA LÉGISLATION EN  
MATIÈRE D'HYGIÈNE EN 2004

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Rapport spécial n° 14 // 2010

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-9207-974-1  
doi:10.2865/6373

© Union européenne, 2011  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## Points

### ABRÉVIATIONS

I-VI **SYNTHÈSE**

1-11 **INTRODUCTION**

12-15 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

16-86 **OBSERVATIONS**

16-32 **RÉVISION DES RÈGLEMENTS COMMUNAUTAIRES HYGIÈNE RELATIFS  
AUX IMPORTATIONS DE VIANDE**

17 L'EXISTENCE DE VERSIONS CONSOLIDÉES DES RÈGLEMENTS EN VIGUEUR EN FACILITERAIT  
L'APPLICATION CORRECTE ET HARMONISÉE

18-19 LE CALENDRIER SUIVI POUR AMENDER LES DÉCISIONS A DES RÉPERCUSSIONS  
SUR LES CERTIFICATS VÉTÉRINAIRES QUI ACCOMPAGNENT LES VIANDES IMPORTÉES

20-26 RÉEXAMEN DES AUTORISATIONS ACCORDÉES POUR EXPORTER VERS L'UE

27-29 BESOIN D'INDICATEURS COMMUNS POUR ÉVALUER LES ACCORDS VÉTÉRINAIRES

30-31 LA RÉDUCTION DES TAUX DE CONTRÔLE DEVRAIT ÊTRE MIEUX JUSTIFIÉE

32 LES ACCORDS VÉTÉRINAIRES NE PERMETTENT PAS D'ÉVITER UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT  
ENTRE ÉTATS MEMBRES

33-45 **SYSTÈMES D'INFORMATION CONCERNANT LES CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES**

34-37 POUR UNE UTILISATION OPTIMALE DE LA BASE DE DONNÉES TRACES

38-40 POUR UNE UTILISATION OPTIMALE DU SYSTÈME D'ALERTE RAPIDE

41-42 NÉCESSITÉ D'UNE INTERFACE ENTRE TRACES ET LES BASES DE DONNÉES NATIONALES CONCERNÉES

43-45 SYSTÈME NSTI: RISQUE QUE LES CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES SOIENT DÉJOUÉS

<b>46–75</b>	<b>SURVEILLANCE, PAR LA COMMISSION, DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GESTION DES CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES</b>
47–56	NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIE DE L'UE EN CE QUI CONCERNE L'ÉLABORATION ET L'ÉVALUATION DES PLANS DE SURVEILLANCE
57–59	ABSENCE D'HARMONISATION DES REDEVANCES ET DES SANCTIONS
60–61	CERTAINS PIF ONT UN TRÈS FAIBLE NIVEAU D'ACTIVITÉ
62–64	RÔLE LIMITÉ DE L'AUDIT INTERNE DANS LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE NATIONAUX
65	NÉCESSITÉ D'INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR SUIVRE LES PROGRÈS RÉALISÉS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DU PAQUET «HYGIÈNE»
66–73	NÉCESSITÉ DE MIEUX CIBLER LES PIF ET LES LOTS EN SE FONDANT SUR UNE ANALYSE DES RISQUES
74–75	RECOMMANDATIONS RÉCURRENTES À LA SUITE DE MISSIONS
<b>76–86</b>	<b>COORDINATION ET ÉVALUATION DU SYSTÈME DE CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES</b>
77–83	LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES DES ÉTATS MEMBRES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE
84–86	INCIDENCE DES NORMES PLUS STRICTES DE L'UE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUCTEURS DE L'UNION
<b>87–91</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

# ABRÉVIATIONS

**ALOP**: niveau approprié de protection sanitaire (*Appropriate level of sanitary protection*)

**CIRCA**: espace créé en vue de faciliter la collaboration avec les partenaires des institutions européennes (*Communication and Information Resource Centre Administrator*)

**Comext**: base de données de référence du commerce extérieur d'Eurostat.

**CPCASA**: comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale

**cwe**: équivalent poids carcasse (*Carcass weight equivalent*)

**DG**: direction générale

**DG AGRI**: direction générale de l'agriculture et du développement rural

**DG RTD**: direction générale de la recherche

**DG SANCO**: direction générale de la santé et des consommateurs

**DG TAXUD**: direction générale de la fiscalité et de l'union douanière

# ABRÉVIATIONS

**DVCE:** document vétérinaire commun d'entrée pour les produits d'origine animale, au sens de l'annexe III du règlement (CE) n° 136/2004 de la Commission, et, pour les animaux vivants, au sens de l'annexe I du règlement (CE) n° 282/2004 de la Commission

**EEE:** Espace économique européen

**EFSA:** Autorité européenne de sécurité des aliments (*European Food Safety Authority*)

**ESB:** encéphalopathie spongiforme bovine

**EUR-Lex:** portail internet du droit de l'Union européenne

**Eurostat:** office statistique de l'Union européenne

**FAO:** Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (*Food and Agriculture Organisation*)

**Groupe de Potsdam:** groupe des experts vétérinaires

**ISO:** Organisation internationale de normalisation (*International Organisation for Standardisation*)

**Livre blanc:** livre blanc sur la sécurité alimentaire

**MSP:** mesures sanitaires et phytosanitaires

**NSTI:** nouveau système de transit informatisé

**OAV:** Office alimentaire et vétérinaire

**OMC:** Organisation mondiale du commerce

**Paquet «hygiène»:** nouvel arsenal législatif adopté depuis 2004, dont l'essentiel est entré en vigueur en 2006, créant un nouveau cadre juridique en matière de sécurité alimentaire dans l'Union européenne

# ABRÉVIATIONS

**PIF**: poste d'inspection frontalier, au sens des directives 91/496/CEE et 97/78/CE du Conseil

**PCNP**: plan de contrôle national pluriannuel

**RASFF**: système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, réseau d'autorités nationales géré par la Commission (*Rapid Alert System for Feed and Food*)

**TARIC**: tarif intégré des Communautés européennes, code de la nomenclature douanière

**Traces**: système expert de contrôle des échanges (*TRAdE Control and Expert System*)



© Commission européenne

L'Office alimentaire et vétérinaire, sis en Irlande, est constitué d'un groupe d'experts, composé essentiellement de professionnels de la médecine vétérinaire.

# SYNTHÈSE

## I.

Les contrôles vétérinaires des importations de viande et de produits à base de viande sont une composante importante de la politique de sécurité alimentaire de l'Union européenne (UE). La viande importée est un vecteur potentiel de transmission de maladies non seulement aux consommateurs mais aussi au bétail, ce qui affecterait la production de l'UE.

## II.

Alors que les importations représentent moins de 4 % de la consommation de viande de l'UE et que rien ne permet d'imputer les crises sanitaires majeures de ces quinze dernières années à des insuffisances affectant les contrôles vétérinaires des importations, la sensibilité et la préoccupation du public à l'égard de la santé animale et de la sécurité alimentaire se sont considérablement accrues. En outre, alors que l'UE consacre normalement 300 millions d'euros à la prévention vétérinaire contre les maladies et à leur éradication et 100 millions d'euros aux mesures liées à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, les crises survenues à la fin des années 90 (principalement celle relative à l'encéphalopathie spongiforme bovine — ESB) ont entraîné une très nette augmentation des dépenses budgétaires de l'UE et des États membres.

# SYNTHÈSE

## III.

L'audit a porté sur la supervision, par la Commission, du système européen de contrôles vétérinaires des importations de viande effectués aux postes d'inspection frontaliers (PIF) dans le cadre des nouveaux règlements, adoptés en 2004 et entrés en vigueur en 2006, formant ce qu'il est convenu d'appeler le paquet «hygiène». Les auditeurs de la Cour ont effectué des visites auprès des autorités et des PIF de quatre États membres (France, Pays-Bas, Espagne et Roumanie) et ont participé à des inspections réalisées par l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la Commission dans trois États membres (Lituanie, Royaume-Uni et Grèce). Ils ont également interrogé des représentants de plusieurs associations de parties prenantes concernées (des producteurs, des importateurs, des industriels et des consommateurs). Compte tenu du rôle prépondérant joué par l'OAV dans la supervision et la vérification des contrôles vétérinaires de l'UE par la Commission, les auditeurs ont examiné avec une attention particulière les procédures que celui-ci met en œuvre en matière de planification et d'information.

## IV.

L'audit a permis de conclure que des retards affectent la mise en œuvre du paquet «hygiène» de 2004, dont plusieurs volets réglementaires importants n'ont pas encore été clôturés. Par ailleurs, en vertu d'«accords d'équivalence» passés avec des pays tiers, des réductions substantielles des taux de contrôle des importations ont été acceptées alors qu'elles n'étaient pas justifiées par des éléments probants raisonnables.

## V.

Les systèmes d'information Traces (système expert de contrôle des échanges) et RASFF (système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux), sur lesquels reposent les contrôles vétérinaires des importations de viande, sont exploités utilement et couramment dans toute l'UE. Or, certains PIF dans trois États membres n'y enregistrent pas encore toutes les données pertinentes. L'exhaustivité et la fiabilité des données saisies ainsi que des systèmes d'information dans leur ensemble s'en trouvent dès lors fortement affectées.

## VI.

La Commission exerce une surveillance permanente sur les contrôles vétérinaires des importations de viande, essentiellement par l'intermédiaire de son OAV. Afin de remédier aux insuffisances constatées, elle devrait toutefois prendre les initiatives suivantes:

- achever le cadre réglementaire relatif au paquet «hygiène» et en assurer une présentation consolidée, codifiée et conviviale,
- poursuivre le développement des systèmes Traces et RASFF, ainsi que de leurs fonctionnalités,
- fournir les lignes directrices et les indicateurs de performance supplémentaires nécessaires pour mettre en œuvre une stratégie de l'UE en matière de contrôles vétérinaires et pour déterminer si les objectifs du paquet «hygiène» ont été atteints,
- apporter de nouvelles améliorations aux modèles d'évaluation des risques utilisés par l'OAV lors de la planification de ses travaux d'audit,
- s'assurer concrètement que les États membres remédient dans les meilleurs délais possibles à toute insuffisance constatée lors des contrôles vétérinaires des importations de viande.

# INTRODUCTION

1. La sécurité alimentaire est devenue une préoccupation politique de premier plan dans les sociétés modernes parce qu'elle constitue un élément indispensable de la santé publique dans les pays où l'agriculture est industrialisée et le secteur agroalimentaire très développé. Veiller au plus haut niveau de sécurité alimentaire constitue en effet clairement l'une des priorités politiques de l'Union européenne.
2. Les règlements en matière de sécurité alimentaire ont été totalement révisés à la suite des graves crises sanitaires des années 90 (ESB et poulet à la dioxine). Un nouveau cadre législatif, connu également sous le nom de paquet «hygiène» et fondé sur un livre blanc<sup>1</sup> publié par la Commission en 2000, a remplacé ou renforcé les règlements précédents. La plupart des nouvelles dispositions réglementaires sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.
3. Les produits importés à base de viande sont, par nature, susceptibles de constituer une source et un vecteur de transmission d'une maladie non seulement aux consommateurs mais également au bétail, c'est-à-dire à la production de l'UE. Les foyers d'épizooties sont nombreux dans le monde entier et les conditions de production hors de l'UE ne satisfont pas toujours aux normes imposées par celle-ci.
4. Les contrôles vétérinaires des importations dans l'UE et dans les pays tiers exportateurs correspondants (voir **graphique 1**) sont effectués par les autorités nationales et leur coût est le plus souvent supporté par les opérateurs et, en définitive, par les consommateurs. Les dépenses de l'Union dans ce domaine comportent essentiellement les dépenses de fonctionnement de la DG SANCO, notamment de son Office alimentaire et vétérinaire, ainsi que celles relatives aux formations données aux inspecteurs nationaux. Le budget de l'UE a également permis de financer la création et le fonctionnement des systèmes d'information Traces — pour le suivi des importations de produits d'origine animale — et RASFF.

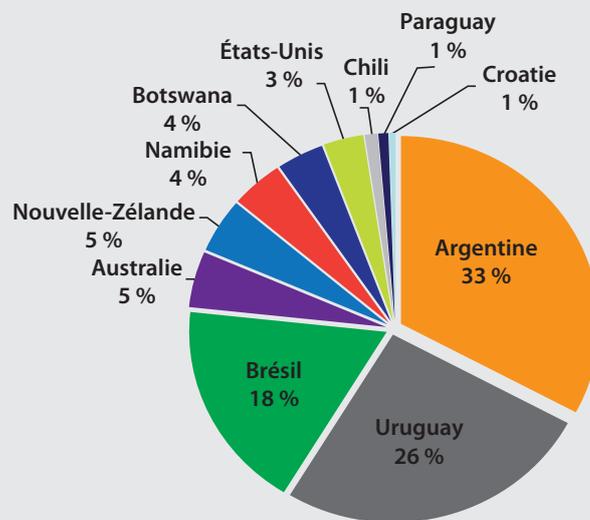
<sup>1</sup> Livre blanc sur la sécurité alimentaire (COM(1999) 719 final du 12.1.2000).

5. Le coût des crises sanitaires — en principe imputables à une mauvaise mise en œuvre des contrôles vétérinaires — peut être particulièrement élevé pour le budget de l'UE du fait des mesures d'urgence à prendre qui, par nature, doivent être appliquées sur une grande échelle. Si l'on ajoute le coût des mesures vétérinaires prises pour éradiquer la maladie aux dépenses des programmes visant à indemniser les agriculteurs, les dépenses imputées au budget de l'UE peuvent atteindre plus de 500 millions d'euros lors de certaines crises. Dans la pratique, aucun élément probant n'indique toutefois que l'une ou l'autre des crises sanitaires majeures connues par l'Union au cours des quinze dernières années soit due à des insuffisances affectant la réalisation des contrôles vétérinaires à l'importation. L'apparition de la maladie était soit due à une source interne à l'UE, soit liée à des mouvements illégaux (fraude), ou résultait de l'absence de mesures appropriées pour éliminer les déchets de cuisine lors des transports internationaux.
  
6. La consommation et les importations de viande ont augmenté et cette tendance devrait se poursuivre au moins jusqu'en 2015 (voir **graphiques 2 et 3**).

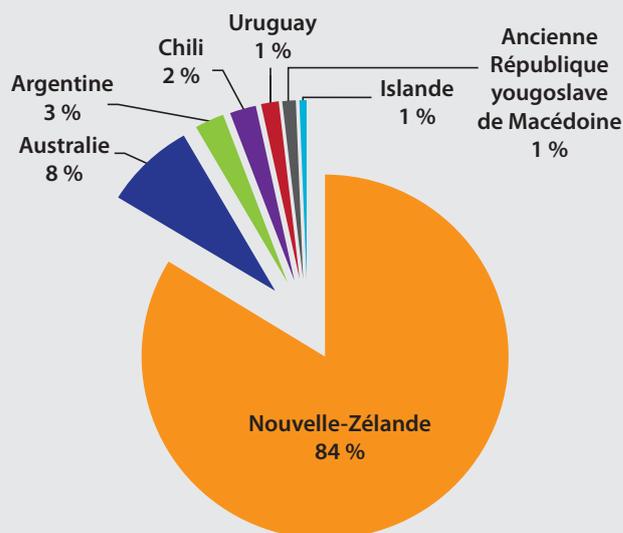
## GRAPHIQUE 1

## PRINCIPALES IMPORTATIONS DE VIANDE ET DE PRODUITS À BASE DE VIANDE EN 2009

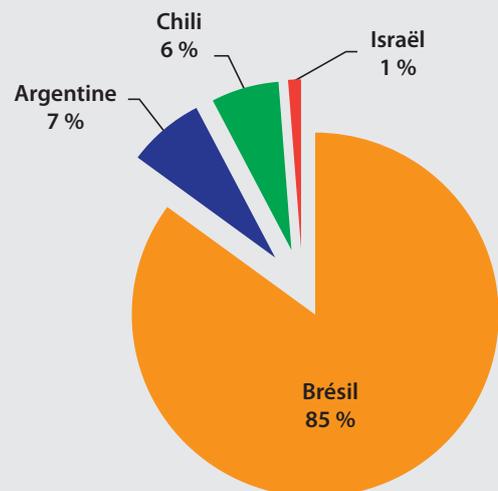
### Viande bovine (225 838 tonnes)



### Viande ovine/caprine (220 986 tonnes)



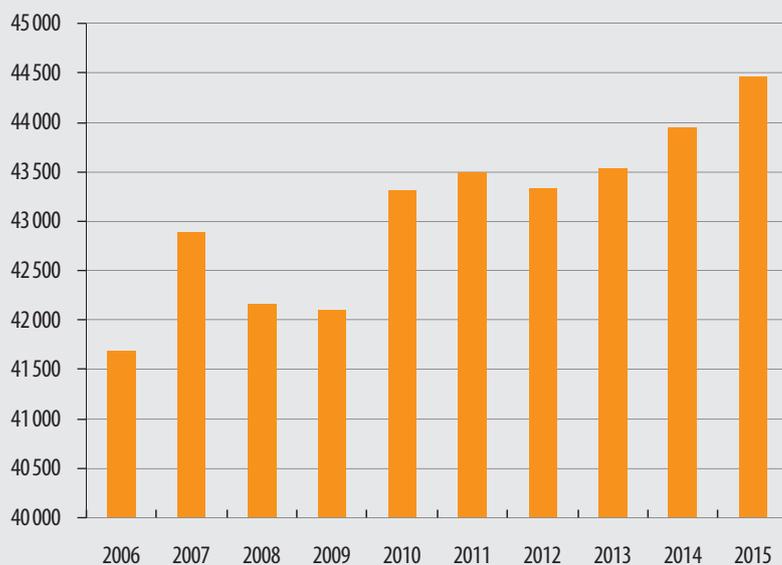
### Viande de volaille (196 801 tonnes)



Source: Comext — Statistiques relatives au commerce (importations) EU-27.

## GRAPHIQUE 2

### PROJECTIONS DE LA CONSOMMATION DE VIANDE DANS L'UE POUR LA PÉRIODE 2006-2015 (EN MILLIERS DE TONNES CWE)



Source: Données provenant du document «Perspectives concernant les marchés et les revenus agricoles, 2008-2015», DG AGRI.

## GRAPHIQUE 3

### PROJECTIONS DES IMPORTATIONS DE VIANDE DANS L'UE POUR LA PÉRIODE 2006-2015 (EN MILLIERS DE TONNES CWE)



Source: Données provenant du document «Perspectives concernant les marchés et les revenus agricoles, 2008-2015», DG AGRI.

7. Pour les quatre principales catégories d'animaux, les importations de viande représentent globalement 3,6 % de la consommation de l'UE. La part des importations est élevée pour la viande ovine/caprine, significative pour la viande bovine et la viande de volaille et insignifiante pour la viande porcine (voir **tableau 1**). La valeur totale des importations de ces différentes catégories était de 3 375 millions d'euros en 2009.
8. Le système de contrôles vétérinaires des importations de viande de l'UE repose sur un principe de base, à savoir que les produits entrant sur le territoire de l'Union doivent satisfaire à des exigences sanitaires au moins équivalentes à celles imposées par l'UE pour sa production interne. Pour assurer le respect de ce principe, deux niveaux de contrôle sont prévus.

TABLEAU 1

### PROJECTION CONCERNANT LES IMPORTATIONS ET LA CONSOMMATION DANS L'UE EN 2010 (EN MILLIERS DE TONNES CWE<sup>1</sup>)

Espèces	Prévisions d'importations	Pourcentage du total des importations	Prévisions de consommation	Pourcentage des importations par rapport à la consommation
Viande bovine	391	26,4	8 126	4,8
Viande ovine/caprine	264	17,8	1 100	24,0
Viande porcine	32	2,2	20 428	0,2
Viande de volaille	795	53,6	11 601	6,9
<b>TOTAL</b>	<b>1 482</b>		<b>41 255</b>	<b>3,6</b>

<sup>1</sup> «milliers de tonnes cwe» = milliers de tonnes d'équivalent poids carcasse; calcul effectué sur la base de normes convenues.

Source: Document de la DG AGRI intitulé «Short-term outlook for the arable crop, meat and dairy markets» (Perspectives à court terme pour les marchés des cultures arables, de la viande et des produits laitiers), octobre 2010.

- 9.** Premièrement, pour pouvoir être importés dans l'UE, les produits d'origine animale doivent provenir d'un établissement agréé par la Commission et situé dans un pays tiers qui a lui-même obtenu une autorisation. En outre, les autorités vétérinaires du pays exportateur doivent certifier que ces produits satisfont aux exigences de l'Union. Il existe sinon un mécanisme destiné à faciliter les échanges qui consiste, pour le pays tiers en cause, à passer un «accord d'équivalence» avec l'UE, ce qui signifie que celle-ci reconnaît que le système de contrôle mis en place par le pays tiers est équivalent au sien.
- 10.** Le second niveau de contrôle est celui de l'État membre. Chaque lot de marchandises doit être présenté à un PIF agréé par la Commission, où il est soumis aux procédures d'inspection avant que les autorités vétérinaires nationales lui délivrent un certificat. Après avoir été approuvés par le PIF, les lots peuvent circuler librement d'un État membre à un autre.
- 11.** C'est l'Office alimentaire et vétérinaire<sup>2</sup>, l'une des directions de la DG SANCO de la Commission, qui est chargé de vérifier que les États membres veillent au respect des dispositions de la législation de l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires et des produits vétérinaires. L'OAV est constitué d'un groupe d'experts, composé essentiellement de professionnels de la médecine vétérinaire, et ses inspections se déroulent suivant un programme de travail annuel qui doit être fondé sur une analyse du risque (228 inspections en 2008, dont 160 dans les États membres, 60 dans des pays tiers et 8 dans les pays candidats). Les rapports de l'OAV sont publiés, peuvent être consultés sur Internet<sup>3</sup> et constituent une source primordiale d'éléments probants dans le cadre de la surveillance exercée par la Commission sur l'ensemble du territoire de l'UE en matière de sécurité alimentaire.

<sup>2</sup> Voir COM(97) 183 final du 30.4.1997 et COM(1998) 32 final du 28.1.1998 relatif à l'organisation de l'OAV.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/food/fvo/ir\\_search\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm)

# ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 12.** L'audit visait à évaluer la gestion, par la Commission, du système mis en place par l'UE pour effectuer les contrôles vétérinaires des importations de viande et de produits à base de viande, à la suite des réformes de la législation en matière d'hygiène décidées en 2004 et entrées en vigueur en 2006.
- 13.** Les questions ci-après ont été examinées.
- La révision des règlements communautaires, engagée avec le livre blanc publié en 2000, a-t-elle été menée à son terme?
  - La Commission s'assure-t-elle que les systèmes d'information relatifs aux contrôles vétérinaires des importations de viande fonctionnent de manière efficace?
  - La Commission (par l'intermédiaire de son OAV) s'assure-t-elle du bon fonctionnement des systèmes nationaux de gestion des contrôles vétérinaires?
  - La Commission joue-t-elle son rôle de coordonnateur entre les États membres et effectue-t-elle des évaluations générales du système de contrôles sanitaires des importations de viande?
- 14.** Dans le cadre de ses travaux, la Cour a en outre recueilli des informations sur la manière dont la Commission tient compte des intérêts des différentes parties prenantes (producteurs, transformateurs, importateurs et consommateurs) lorsqu'elle examine la question des dispositions spécifiques à la réglementation de l'Union.

**15.** En 2009, les travaux d'audit suivants ont été réalisés:

- examen des activités de la DG SANCO entrant en ligne de compte, notamment celles de l'OAV,
- visites auprès des autorités responsables et des PIF de quatre États membres (France, Pays-Bas, Espagne et Roumanie),
- participation à des audits effectués par l'OAV en Lituanie, au Royaume-Uni et en Grèce,
- entretiens avec des membres d'associations représentant les parties prenantes concernées (producteurs, importateurs, industriels et consommateurs)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> UECEBV (Union européenne du commerce du bétail et de la viande), COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne) - Cogeca (Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne), CIAA (Confédération des industries agroalimentaires de l'Union européenne) - Clitravi (Centre de liaison des industries transformatrices de viandes de l'Union européenne) et BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs).



© Cour des comptes européenne

Chaque lot de marchandises doit être présenté à un PIF agréé par la Commission.

# OBSERVATIONS

## RÉVISION DES RÈGLEMENTS COMMUNAUTAIRES HYGIÈNE RELATIFS AUX IMPORTATIONS DE VIANDE

16. Le livre blanc sur la sécurité alimentaire prévoyait la révision des règlements relatifs à celle-ci, dont la plupart ont été remplacés par le nouveau cadre législatif connu sous le nom de paquet «hygiène». Les points ci-après portent sur la question de savoir si les modifications importantes apportées au paquet «hygiène» ont été mises en œuvre et reprises dans les accords vétérinaires passés avec les pays tiers.

## L'EXISTENCE DE VERSIONS CONSOLIDÉES DES RÈGLEMENTS EN VIGUEUR EN FACILITERAIT L'APPLICATION CORRECTE ET HARMONISÉE

17. Les règles relatives aux importations de viande et de produits à base de viande sont définies dans plus d'une cinquantaine de textes législatifs auxquels s'ajoutent les accords vétérinaires (voir **tableau 2**). Le point 67 du livre blanc souligne que les différents textes doivent être clairs, simples à mettre en œuvre et compréhensibles par tous les opérateurs. Toutefois, en l'absence de versions consolidées — voire d'une refonte globale des règles à l'importation — le nombre et la complexité actuels des règles entraînent des difficultés et des interprétations divergentes, préjudiciables à une application correcte et unique. C'est par exemple le cas en ce qui concerne les modalités d'application des contrôles renforcés qui, depuis 1997, font régulièrement l'objet de discussions entre la DG SANCO et les États membres (voir **encadré 1**).

## LE CALENDRIER SUIVI POUR AMENDER LES DÉCISIONS A DES RÉPERCUSSIONS SUR LES CERTIFICATS VÉTÉRINAIRES QUI ACCOMPAGNENT LES VIANDES IMPORTÉES

- 18.** L'objectif des «règlements hygiène» étant d'assurer un niveau de protection élevé en matière de sécurité alimentaire, il importe que, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point g), du règlement (CE) n° 852/2004, les pays tiers attestent que les denrées alimentaires qu'ils exportent répondent aux mêmes normes sanitaires que celles produites dans l'Union, ou à des normes équivalentes. Tout retard dans l'actualisation des conditions de certification des produits importés ouvre la possibilité que ces derniers ne soient pas soumis à des conditions de production et de contrôle aussi exigeantes.
- 19.** La confirmation, par les vétérinaires du pays d'origine, de la conformité de la viande à l'égard des règlements hygiène (entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006) n'est devenue obligatoire qu'à partir d'août 2006 pour la viande de volaille, de novembre 2006 pour les produits à base de viande et de juillet 2008 pour les viandes fraîches et les préparations à base de viande autres que la volaille.

### ENCADRÉ 1

#### MANQUE DE CLARTÉ DE LA LÉGISLATION SUR LES CONTRÔLES RENFORCÉS

L'article 24 de la directive 97/78/CE du Conseil fixe les règles relatives aux contrôles renforcés qui peuvent être déclenchés par un message saisi dans le RASFF lorsqu'un PIF a détecté une infraction. Cet article dispose que «les États membres renforcent les contrôles sur tous les lots de produits de la même origine. En particulier, les dix lots successifs provenant de la même origine doivent être consignés, moyennant dépôt d'une provision pour frais de contrôles, au poste d'inspection frontalier pour y être soumis à un contrôle physique, y inclus les prélèvements d'échantillons et d'examen en laboratoire prévus à l'annexe III.»

Or il s'est avéré que la mise en œuvre des procédures relatives aux contrôles renforcés diffère d'un État membre à l'autre. Certains États membres ne saisissent que les dix lots suivants du même type de produit dans le PIF où l'erreur a été constatée, d'autres saisissent les dix lots suivants du même type de produit et de la même origine, voire du même établissement, dans tous les PIF situés sur leur territoire pendant une période maximale de six mois. D'autres États membres ne saisissent que les trois lots suivants, car ils estiment que ce problème n'est pas uniquement national mais européen. En raison du manque de précision de la législation et de ses interprétations divergentes, il n'existe pas d'approche unique et harmonisée dans l'UE et il est impossible de suivre le processus ou d'évaluer les contrôles effectués par la DG SANCO ou par l'OAV. En fait, ce dernier pourrait bien ne pas être en mesure de vérifier qu'aucun problème n'affecte systématiquement les produits ayant la même origine, surtout si leur entrée dans l'UE s'effectue via différents PIF dans plusieurs États membres.

## RÉEXAMEN DES AUTORISATIONS ACCORDÉES POUR EXPORTER VERS L'UE

20. En 2004, le Parlement et le Conseil avaient adopté une directive<sup>5</sup> validant les listes des établissements agréés et des pays tiers autorisés qui existaient avant l'entrée en vigueur des règlements hygiène au 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec cette réserve cependant: «[E]n attendant l'adoption des dispositions nécessaires sur la base des règlements (CE) n° 852/2004<sup>6</sup>, (CE) n° 853/2004<sup>7</sup> et (CE) n° 854/2004<sup>8</sup> ou de la directive 2002/99/CE<sup>9</sup>».
21. La procédure établie pour ajouter un nouvel établissement sur la liste de ceux agréés pour exporter vers l'UE prévoit que les autorités des pays tiers certifient que le nouvel établissement en cause remplit les exigences des règlements hygiène. Néanmoins, au moment de l'audit, la Commission n'avait pas encore réexaminé les autorisations accordées aux pays tiers et aux établissements agréés avant 2006, c'est-à-dire, avant l'entrée en vigueur du paquet «hygiène». Ce nouvel examen devait permettre à la Commission de vérifier l'équivalence de la législation et des systèmes de contrôle en vigueur dans les pays tiers avec les nouvelles exigences communautaires. Par ailleurs, la Commission n'avait pas encore terminé l'actualisation de la ligne directrice portant sur les informations que les pays tiers devaient fournir concernant l'organisation générale et la conduite des contrôles.
22. Le paquet «hygiène» a été adopté à la fin de 2004 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Au moment de l'audit (fin 2009), la Commission avait réussi à renégocier trois des onze accords déjà passés avec les principaux partenaires commerciaux de l'UE dans ce secteur<sup>10</sup>.
23. L'audit a permis d'examiner quatre des principaux accords existants (signés avec le Canada, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et la Suisse), qui figurent dans le **tableau 2**. Les textes des accords ont été analysés, les responsables des services ayant participé aux négociations ont été interrogés et des éléments d'information ont été recueillis auprès des autorités compétentes des États membres visités.

<sup>5</sup> Directive 2004/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 abrogeant certaines directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et aux règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, et modifiant les directives 89/662/CEE et 92/118/CEE du Conseil ainsi que la décision 95/408/CE du Conseil (JO L 157 du 30.4.2004, p. 33). Rectificatif (JO L 195 du 2.6.2004, p. 12).

<sup>6</sup> Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JO L 139 du 30.4.2004, p. 1). Rectificatif (JO L 226 du 25.6.2004, p. 3).

<sup>7</sup> Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO L 139 du 30.4.2004, p. 55). Rectificatif (JO L 226 du 25.6.2004, p. 22).

<sup>8</sup> Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JO L 139 du 30.4.2004, p. 206). Rectificatif (JO L 226 du 25.6.2004, p. 83).

<sup>9</sup> Directive 2002/99/CE du Conseil du 16 décembre 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JO L 18 du 23.1.2003, p. 11).

<sup>10</sup> Andorre, Canada, Chili, États-Unis d'Amérique, Îles Féroé, Liechtenstein, Mexique, Nouvelle-Zélande, pays EEE, Saint-Marin et Suisse.

TABLEAU 2

## ACCORDS VÉTÉRINAIRES EXAMINÉS

Pays tiers	Date d'entrée en vigueur	Date de la première modification prenant en considération les règlements du paquet «hygiène»	Importations (2009) en tonnes (données extraites de Comext)
1. Canada	17.12.1998		11 073
2. Nouvelle-Zélande	26.2.1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1.9.2006 (accord) décision 2006/854/CE de la Commission du 26 juillet 2006 approuvant, au nom de la Communauté européenne, l'introduction de modifications aux annexes V et VIII de l'accord entre la Communauté européenne et la Nouvelle-Zélande relatif aux mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux</li> <li>○ 25.12.2006 (certificats) décision 2006/855/CE de la Commission du 24 août 2006 modifiant la décision 2003/56/CE concernant les certificats sanitaires pour l'importation d'animaux vivants et de produits animaux en provenance de Nouvelle-Zélande</li> </ul>	222 698
3. Suisse	1.6.2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1.12.2006 (entrée en vigueur) décision n° 1/2006 du Comité mixte vétérinaire institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles du 1<sup>er</sup> décembre 2006 modifiant les appendices 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 10 de l'annexe 11 de l'accord</li> </ul>	19 475
4. États-Unis d'Amérique	1.8.1999		14 780

Sources: [http://ec.europa.eu/food/international/trade/agreements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/international/trade/agreements_en.htm)  
<http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>  
[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/sps\\_f/decisions06\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/decisions06_f.htm)

- 24.** Certes, le succès des négociations dépend aussi de l'autre partie. Cependant, l'audit a montré qu'en raison de la longueur de celles-ci — qui a eu pour effet de reporter d'autant l'application, aux importations, des mêmes règles du paquet «hygiène» que celles imposées aux producteurs de l'UE —, l'accord révisé avec la Nouvelle-Zélande n'est entré en vigueur que huit mois après le paquet «hygiène», et cela malgré l'acceptation, par l'UE, du maintien d'un niveau de contrôles assez limité (pour lequel les dossiers de négociation de la Commission ne comportaient pas de justification acceptable).
- 25.** La DG SANCO ne dispose pas de données sur les contrôles physiques (analyses de laboratoire) effectués avant exportation par le Canada et la Nouvelle-Zélande sur les produits destinés à l'UE. Par ailleurs, les rapports de l'Office alimentaire et vétérinaire disponibles ne comportent généralement pas d'évaluation de la portée et du fonctionnement des contrôles officiels des pays tiers sur leurs propres importations de produits d'origine animale<sup>11</sup>.
- 26.** Néanmoins, selon les statistiques 2008 d'Eurostat, le Royaume-Uni a importé 111 930 tonnes de viande ovine, dont 82 898 tonnes provenant de Nouvelle-Zélande (environ 77 %) ont été réexpédiées dans les autres États membres. Malgré l'importance de ces importations dans l'UE, les autorités compétentes du Royaume-Uni ont indiqué à la Cour que, contrairement à la règle générale des 100 % de contrôle d'identité, certains PIF appliquaient une fréquence de contrôle de 2 %, identique à celle des contrôles physiques, en justifiant cette pratique par le fait que l'accord avec la Nouvelle-Zélande ne définit pas le concept de contrôle d'identité.

#### BESOIN D'INDICATEURS COMMUNS POUR ÉVALUER LES ACCORDS VÉTÉRINAIRES

- 27.** Les évaluations favorables conduisant au maintien des équivalences ont été réalisées sans que des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs aient été préalablement déterminés. Aucune comparaison objective du niveau de protection sanitaire (ALOP) fixé par les nouveaux règlements hygiène avec celui qui existait avant l'adoption de ces derniers et avec celui atteint par les systèmes de contrôle mis en œuvre par les pays tiers partenaires dans un accord n'a été réalisée.

<sup>11</sup> Article 46, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 882/2004: «Ces contrôles officiels concernent en particulier: [...] g) la portée et le fonctionnement des contrôles officiels des importations d'animaux, de végétaux et de produits d'origine animale ou végétale.»

28. Ainsi, la révision de la législation néo-zélandaise par rapport aux règlements hygiène a été effectuée par un groupe technique de travail composé d'agents de la DG SANCO, d'experts néo-zélandais, ainsi que par le Groupe de Potsdam<sup>12</sup> (au sein duquel sont représentés la Commission, la Grèce, la Finlande et le Royaume-Uni). Ces travaux ont abouti à la conclusion que la législation néo-zélandaise permettait d'atteindre les objectifs fixés par le paquet «hygiène». C'est sur cette base que les annexes de l'accord ont par la suite été amendées et que l'équivalence a été maintenue. Néanmoins, aucune documentation détaillée n'indique que les conclusions du groupe de travail et du Groupe de Potsdam étaient fondées sur des éléments probants, permettant de maintenir l'équivalence «oui 1»<sup>13</sup>.
29. Enfin, l'audit a montré qu'il n'existait aucune procédure commune de révision, fondée sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, ni aucune trace de la prise en considération, pendant les négociations, des observations formulées par l'OAV lors de ses contrôles.

<sup>12</sup> Groupe chargé d'évaluer l'état d'équivalence de la législation du pays tiers et dont la composition a été décidée par le Conseil (note 10225/08 AGRILEG 91). Il est constitué de représentants du Conseil, de la Commission et d'experts d'un nombre limité d'États membres selon le pays tiers concerné.

<sup>13</sup> Le niveau «oui 1» signifie que l'équivalence est reconnue et qu'une certification simplifiée peut exister, le niveau «oui 2» que l'équivalence est reconnue sous certaines conditions de production et/ou de contrôle et le niveau «oui 3» que l'équivalence est reconnue en principe, sous certaines conditions spécifiques et dans le cadre d'une certification similaire à celle prévue pour les autres pays tiers avec lesquels aucun accord n'a été passé.

## ENCADRÉ 2

## PRINCIPALES DIFFICULTÉS LORS DE LA RÉVISION DES ACCORDS EN MATIÈRE DE MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES

**États-Unis d'Amérique:** problèmes juridiques pour appliquer le paquet «hygiène», pour harmoniser la fréquence des audits, ainsi que pour convenir de la méthodologie à appliquer pour vérifier l'équivalence.

**Suisse:** la plupart des dispositions de l'UE en matière d'hygiène ont été transposées dans la législation suisse. Toutefois, étant donné qu'elle ne fait pas partie du RASFF (système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux), la Suisse doit utiliser d'autres procédures de communication (par l'intermédiaire de la DG SANCO ou du système CIRCA). Ce problème devrait être résolu lors des négociations à venir.

**Nouvelle-Zélande:** l'accord actualisé n'est entré en vigueur que huit mois après le paquet «hygiène». En outre, il prévoit un taux de contrôles très faible qui n'a toutefois pas été fondé sur une analyse du risque documentée.

**Canada:** le retard affectant l'actualisation des annexes de l'accord au regard du paquet «hygiène» est dû aux difficultés rencontrées pour établir l'équivalence, à la nécessité d'introduire des modifications dans les dispositions législatives canadiennes et à des retards de publication.

## LA RÉDUCTION DES TAUX DE CONTRÔLE DEVRAIT ÊTRE MIEUX JUSTIFIÉE

- 30.** Selon les règles communautaires de base, dont celles figurant dans le règlement (CE) n° 136/2004<sup>14</sup> et dans la directive 97/78/CE<sup>15</sup>, les vétérinaires officiels doivent systématiquement effectuer un contrôle documentaire et un contrôle d'identité. En plus de cela, des contrôles physiques doivent être réalisés lors de l'entrée des produits d'origine animale sur le territoire de l'UE. Pour les importations de viandes du Canada et de la Nouvelle-Zélande, les fréquences des contrôles physiques ont été réduites respectivement à 10 % et à 2 %, alors qu'en l'absence d'une décision particulière ou d'un accord d'équivalence, ces taux montent à 20 % (pour les viandes fraîches porcine, bovine, ovine et équine) ou à 50 % (pour la viande de volaille).

<sup>14</sup> Règlement (CE) n° 136/2004 de la Commission du 22 janvier 2004 fixant les procédures des contrôles vétérinaires aux postes d'inspection frontaliers de la Communauté lors de l'importation des produits en provenance de pays tiers (JO L 21 du 28.1.2004, p. 11).

<sup>15</sup> Directive 97/78/CE du Conseil du 18 décembre 1997 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (JO L 24 du 30.1.1998, p. 9).

### ENCADRÉ 3

## MISE EN ŒUVRE DES TAUX RÉDUITS DE CONTRÔLE PHYSIQUE

Dans le cadre de la mise en œuvre des taux réduits de contrôle physique, la méthodologie utilisée pour sélectionner les lots diffère d'un État membre à l'autre. En règle générale, les contrôles devraient tenir dûment compte des résultats de l'échantillonnage statistique et des facteurs de risques pertinents<sup>16</sup>, mais leur planification est souvent laissée à l'appréciation des contrôleurs qui travaillent dans les PIF. En France, l'autorité vétérinaire centrale a élaboré une grille de sélection indiquant comment il convient normalement d'établir l'ordre de priorité des lots à vérifier. Cette procédure présente l'avantage de garantir le caractère aléatoire et imprévisible des sélections. Selon les autorités françaises, cette procédure n'était pas respectée par le PIF de Roissy, le plus actif sur le plan du nombre de lots. Par contre, au Pays-Bas, l'échantillonnage est établi électroniquement au hasard dès que la prénotification a été introduite. Afin d'augmenter l'efficacité du contrôle, le système électronique de sélection néerlandais prend en considération les caractéristiques de plusieurs sous-populations telles que le «type de produit» et/ou le «pays tiers d'origine».

En Espagne, la fréquence des contrôles physiques excédait de 20 à 30 % les taux réduits fixés par la législation sans que le pourcentage de lots non conformes détectés soit nécessairement plus élevé<sup>17</sup>. De même, en Roumanie, environ 36 % (la norme étant de 20 % pour les pays tiers, de 10 % au Canada et de 2 % en Nouvelle-Zélande) des lots de viande rouge avaient été soumis à un contrôle physique en 2008. Par ailleurs, aucune procédure de vérification n'existait au niveau central afin d'assurer le respect des seuils et la procédure de sélection ne garantissait pas le caractère aléatoire de la sélection des lots à contrôler.

<sup>16</sup> On entend par facteurs de risques pertinents: le risque pour la santé humaine présenté par le produit ou son emballage; la probabilité de non-conformité aux exigences spécifiées; le groupe de consommateurs cible; l'importance et la nature de toute transformation supplémentaire du produit; le système d'inspection et de certification du pays exportateur; les antécédents de conformité des producteurs du pays tiers et des importateurs, etc.

<sup>17</sup> À titre d'exemple, en 2008, trois lots (viande et lait) sur 4 694, soit 0,06 %, ont été rejetés suite à un contrôle physique; au total, 0,63 % des lots ont été rejetés (la moyenne européenne pour 2006 étant de 0,88 %).

- 31.** L'audit a montré que les résultats des analyses de laboratoire effectuées dans le cadre des contrôles physiques — initiés par un PIF dans les États membres et/ou dans les pays tiers eux-mêmes avant exportation — ne faisaient pas l'objet d'une étude statistique (par exemple en ce qui concerne les contaminants détectés, l'origine de la viande et le point d'entrée). Une telle étude pourrait servir de base à une analyse des risques plus objective et elle aurait une utilité certaine lors des négociations avec les pays tiers, soit pour justifier la fréquence des contrôles physiques retenue par les PIF, soit pour mieux étayer la détermination du type d'analyte à rechercher dans les denrées importées. Dans un rapport présenté en Nouvelle-Zélande<sup>18</sup>, sur 103 échantillons prélevés sur des ovins, 101 présentaient un résultat positif « hormone » tout en étant sous la limite maximale de résidu, ce qui montre qu'il importe d'exploiter ce type de données statistiques. Ces données accréditent l'idée selon laquelle les PIF les plus concernés devraient se montrer plus sélectifs dans le choix des échantillons à contrôler.

<sup>18</sup> *New Zealand National Chemical Residues and Contaminant Report (EU)* de décembre 2008.

#### **LES ACCORDS VÉTÉRINAIRES NE PERMETTENT PAS D'ÉVITER UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT ENTRE ÉTATS MEMBRES**

- 32.** L'accord avec le Canada n'a pas permis d'assurer l'absence de discrimination entre les États membres puisque, lors de l'audit, les autorités canadiennes n'avaient pas encore autorisé les exportations en provenance de quatre d'entre eux. Vu que le contrôle des exportations est du ressort des administrations nationales, les autorités des États-Unis traitent aussi chacun des États membres comme une entité différente, alors que tous doivent accepter les viandes importées des États-Unis dans les termes de l'accord existant. Dans le cas d'un État membre, un seul abattoir avait été agréé pour exporter vers les États-Unis. En outre, les demandes d'équivalence soumises par onze États membres, dont la plus ancienne date de 2000, n'avaient pas encore obtenu une réponse favorable de la part des autorités américaines.

## SYSTÈMES D'INFORMATION CONCERNANT LES CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES

- 33.** L'UE finance la mise en place et la maintenance des systèmes d'information Traces (système expert de contrôle des échanges), utilisé pour le suivi des importations de produits d'origine animale, et RASFF (système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux). Les points ci-après portent sur la question de savoir si ces systèmes remplissent pleinement les objectifs du paquet «hygiène» et si Traces a fourni une contribution utile pour la prise de décision.

### POUR UNE UTILISATION OPTIMALE DE LA BASE DE DONNÉES TRACES

- 34.** Bien que Traces contribue à harmoniser les procédures de contrôle dans l'UE, plusieurs États membres préfèrent continuer à utiliser un logiciel non compatible avec Traces qu'ils ont développé, car ce dernier ne dispose pas de certaines fonctionnalités qu'ils jugent importantes pour leurs contrôles. Plusieurs PIF en Allemagne, aux Pays-Bas et en Espagne n'introduisent pas encore dans Traces toutes les données pertinentes concernant les importations de viande, bien que ce soit une obligation. L'exhaustivité de Traces ainsi que, entre autres, la fiabilité de ses résultats statistiques s'en trouvent dès lors affectées. Par ailleurs, dans la plupart des États membres, aucun lien n'est établi avec les bases de données douanières, ce qui empêche tout rapprochement des données sur les importations de viande enregistrées dans les deux systèmes. La Commission gère Traces au niveau de l'UE et contribue à son financement et à son développement (2,25 millions d'euros en 2009). L'audit a permis de constater que le système doit encore évoluer pour que les problèmes techniques actuels puissent être résolus, par exemple, ceux concernant l'accès sécurisé requis pour utiliser Traces, l'émission électronique des certificats DVCE (document vétérinaire commun d'entrée) et la production de statistiques utiles pour effectuer les analyses du risque permettant de mieux cibler les inspections vétérinaires.

**35.** Lors du développement de Traces, il aurait fallu davantage examiner les moyens d'établir un lien et/ou d'assurer le rapprochement nécessaire entre les données pertinentes traitées dans le domaine des douanes et celles qui sont saisies dans Traces<sup>19</sup>. Les principales raisons invoquées pour expliquer les difficultés actuelles concernaient les exigences spécifiques des douanes en matière de codes d'identification des produits. Dans le cadre d'un projet pilote mené à bien avec la participation des douanes françaises, il est néanmoins apparu qu'il serait possible de surmonter les difficultés d'interface existantes.

**36.** Les visites dans les États membres ont permis de constater les limites de l'utilisation de Traces, notamment en ce qui concerne la gamme de fonctions utiles ci-après :

- a) la sélection des lots devant faire l'objet d'un contrôle physique aléatoire ou ciblé avec et/ou sans analyse de laboratoire;
- b) l'imposition de contrôles renforcés et leur suivi;
- c) le contrôle automatique de la conformité et de l'authenticité du certificat vétérinaire, par exemple via un contrôle croisé des données (numéro du certificat, identification — adresse électronique et modèle de signature des agents de certification<sup>20</sup>, modèle d'estampille du service certificateur) qui seraient introduites par le pays tiers émetteur;
- d) la possibilité de scanner les certificats en cas d'irrégularité;
- e) la possibilité d'introduire un code TARIC (code de la nomenclature douanière) à 10 chiffres;
- f) la réalisation automatique d'un contrôle croisé avec les données douanières;
- g) une simplification de la procédure d'introduction des produits importés par des particuliers lorsque la franchise<sup>21</sup> est dépassée;
- h) la possibilité d'indiquer l'origine initiale d'un chargement réimporté;
- i) la possibilité d'enregistrer de manière détaillée les raisons justifiant un refus d'importation émis par un PIF;
- j) le calcul automatique et harmonisé des redevances et des sanctions;
- k) l'obligation d'enregistrer les mouvements intracommunautaires des denrées importées, ce qui permettrait d'accélérer le rappel des marchandises en cas de crise.

<sup>19</sup> L'importance de ce lien est mentionnée notamment aux articles 5 et 6 du règlement (CE) n° 282/2004 de la Commission du 18 février 2004 relatif à l'établissement d'un document pour la déclaration et le contrôle vétérinaire des animaux en provenance des pays tiers et introduits dans la Communauté (JO L 49 du 19.2.2004, p. 11) et aux articles 6 et 7 du règlement n° 136/2004.

<sup>20</sup> Agents de certification: agents habilités ou agréés par l'autorité compétente du pays exportateur en vue de remplir et de délivrer les certificats officiels.

<sup>21</sup> Hormis pour un nombre limité de pays tiers et pour de petites quantités (franchise) destinées à la consommation personnelle, les règles communautaires n'autorisent pas l'importation de viande et de produits à base de viande par les voyageurs sans qu'une déclaration préalable accompagnée d'un certificat vétérinaire soit établie.

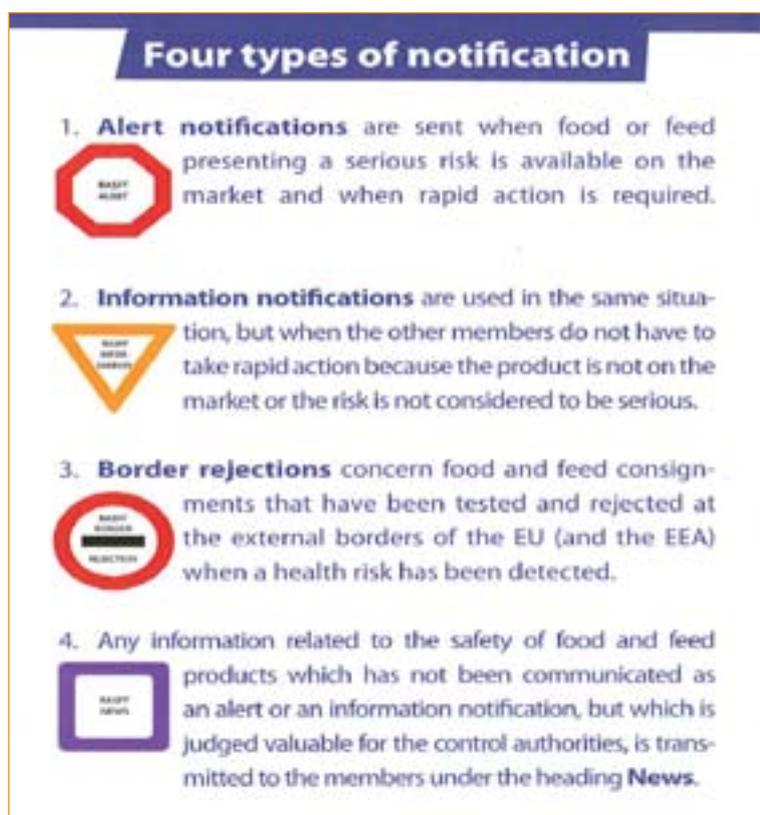
37. L'accès des utilisateurs à Traces est généralement limité à la partie qui les concerne. Cependant, une étude externe de 2007<sup>22</sup> a montré la nécessité d'auditer périodiquement la sécurité du système. Dans le cadre des importations de viandes, Traces est utilisé par la Nouvelle-Calédonie, le Mexique et la Nouvelle-Zélande. L'EFSA (*European Food and Safety Authority* — Autorité européenne de sécurité des aliments) ne disposait pourtant pas d'un accès direct à Traces, alors qu'elle est amenée à collecter des données dans tous les domaines ayant une incidence directe ou indirecte sur la sécurité des denrées alimentaires.

<sup>22</sup> Étude Gartner: France «*Hosting Traces project*», 2007, DG SANCO.

<sup>23</sup> La Commission attendait l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 29 octobre 2009; Commission/Bowland Dairy Products Ltd.

### POUR UNE UTILISATION OPTIMALE DU SYSTÈME D'ALERTE RAPIDE

38. Le RASFF compile l'ensemble des alertes recevables notifiées par un État membre et/ou par des pays tiers. Cependant, les conditions permettant aux États membres de déclencher une alerte pourraient ne pas être formellement fixées avant 2011<sup>23</sup>.



Le RASFF compile l'ensemble des alertes recevables notifiées par un État membre ou par un pays tiers.

- 39.** Les auditeurs ont constaté que l'utilité et le fonctionnement du système RASFF étaient généralement appréciés dans l'Union. Cependant, la réaction de chaque État membre suite à une alerte notifiée par un autre État membre variait en intensité selon la manière dont les États membres interprétaient l'application des contrôles renforcés, de même qu'en fonction de la «qualité» de l'alerte. Ainsi, la France ne met en œuvre les contrôles renforcés que si le pays émetteur utilise des critères d'analyse identiques aux siens.
- 40.** S'agissant du RASFF en général, il n'existe aucun ensemble de règles compréhensibles en matière de déclenchement d'une alerte en cas de risque pour la santé humaine, que ce soit au niveau national ou, par la suite, au niveau de tous les États membres. La même absence de cohérence a été constatée en ce qui concerne la mise en œuvre des contrôles renforcés à la suite d'une alerte ou à l'ouverture d'une enquête supervisée par les services compétents de la Commission. L'audit a montré que, dans un cas de viande exportée vers l'UE signalé par les autorités nationales du pays tiers d'origine, le système n'a pas été à même de répondre en temps utile pour déclencher des contrôles renforcés et pour garantir que toute la viande en question ne soit pas mise sur le marché et qu'elle ait bien été réexpédiée vers le pays d'origine. En effet, les États membres n'ont été informés que huit jours plus tard, les mesures spéciales de prévention (par exemple l'activation de la *Safeguard Cell*) au niveau de la Commission n'ont pas été activées et les contrôles renforcés ont donc été déclenchés tardivement.

## NÉCESSITÉ D'UNE INTERFACE ENTRE TRACES ET LES BASES DE DONNÉES NATIONALES CONCERNÉES

- 41.** Des contrôles croisés entre les données introduites dans Traces et les informations douanières restent difficilement réalisables pour les raisons ci-après ayant trait aux règles et aux exigences du commerce international:
- tous les opérateurs commerciaux ne donnent pas accès à leurs bases de données;
  - les dispositions internationales n'imposent pas une description détaillée des marchandises transportées (par voie maritime ou autre);
  - le code TARIC à 10 chiffres des marchandises importées ne doit pas obligatoirement être indiqué sur la déclaration sommaire (manifeste);
  - il n'existe pas de transfert automatique et instantané des données douanières nationales vers la DG TAXUD. En outre, les douanes de la destination finale, qui mettent la viande importée sur le marché, ne sont pas forcément celles de l'État membre par lequel celle-ci est entrée dans l'UE.
- 42.** Généralement, les États membres n'ont pas mis en place des procédures nationales de rapprochement entre les données de Traces (par exemple le volume de viande importée), d'une part, et celles enregistrées dans les systèmes locaux ou dans les écritures douanières, ou encore dans Comext<sup>24</sup> et/ou par les services de contrôle des pays tiers d'autre part. À titre d'exemple, pour le PIF du Havre, visité sur place, les statistiques nationales faisaient état de 14 560 lots de viande destinés à la consommation humaine importés en 2008, alors que selon les données disponibles dans le système local, il y en avait 14 750.

## SYSTÈME NSTI: RISQUE QUE LES CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES SOIENT DÉJOUÉS

- 43.** Le NSTI<sup>25</sup> est un système électronique qui a été mis en place dès 2003 afin de permettre aux opérateurs économiques d'introduire les données relatives à la circulation de marchandises en «transit»<sup>26</sup> dont le dédouanement final s'effectuera dans n'importe quel bureau de douane de destination intérieure, plutôt qu'au point d'entrée sur le territoire de l'Union.

<sup>24</sup> Comext est la base de données de référence du commerce extérieur d'Eurostat.

<sup>25</sup> NSTI (Nouveau système de transit informatisé) — Décision n° 105/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 1999 modifiant la décision n° 210/97/CE portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2000) et abrogeant la décision n° 91/341/CEE du Conseil (JO L 13 du 19.1.2000, p. 1).

<sup>26</sup> La définition de «transit» dans la réglementation vétérinaire concerne des chargements d'un pays tiers à destination d'un autre pays tiers et qui traversent le territoire de l'Union.

- 44.** La législation de l'UE en vigueur ne requiert pas l'indication du code TARIC au moment de l'enregistrement dans le NSTI. En l'absence de filtres permettant de cibler les déclarations de marchandises soumises à la réglementation sanitaire, il n'est pas exclu que le dédouanement soit exécuté sans que ces dernières soient soumises au contrôle vétérinaire dès l'entrée sur le territoire de l'Union. Il appartient au service douanier, sur la base du trafic qui le concerne et de son organisation interne, de décider si la création de tels filtres est opportune. À la suite d'un incident survenu récemment lors de l'importation, par avion, de marchandises transportées ailleurs par camion avant d'être inspectées, les autorités douanières espagnoles ont modifié leur NSTI national afin qu'il détecte ce type de chargement et le soumette aux contrôles vétérinaires dès l'entrée sur le territoire.
- 45.** Plusieurs rapports<sup>27</sup> de l'OAV mentionnent l'absence de filtres adéquats dans les systèmes NSTI nationaux. Cependant, la lacune affectant la législation de l'UE n'a toujours pas donné lieu à un amendement.

<sup>27</sup> DG(SANCO)/ 2009-8203 - MR – FINAL (Slovénie); DG(SANCO)/ 2009-8085 - MR – FINAL (Suède); DG(SANCO)/ 2009-8081 - MR – FINAL (Lituanie).

### **SURVEILLANCE, PAR LA COMMISSION, DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GESTION DES CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES**

- 46.** Chaque État membre est tenu d'élaborer un plan de contrôle national pluriannuel afin de promouvoir une stratégie cohérente, globale et intégrée pour ses contrôles officiels de la chaîne alimentaire, humaine et animale, de l'application de la législation relative à la santé animale et au bien-être des animaux, ainsi que des importations.

### **NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIE DE L'UE EN CE QUI CONCERNE L'ÉLABORATION ET L'ÉVALUATION DES PLANS DE SURVEILLANCE**

- 47.** Jusqu'à présent, la Commission n'a pas pris l'initiative de fournir des lignes directrices (par exemple pour des modalités harmonisées d'échantillonnage et d'analyse de laboratoire) utiles à l'élaboration des plans nationaux de surveillance définis dans le règlement (CE) n° 136/2004, tâche qui est laissée à l'entière appréciation des États membres. Lors de ses audits, l'OAV vérifie leur existence et leur mise en œuvre sur le terrain, sans pour autant examiner en profondeur leur pertinence.

48. Il a été constaté que les plans nationaux de surveillance sont élaborés sur la base d'une analyse du risque et des résultats des analyses effectuées par des laboratoires nationaux accrédités à cet effet. Toutefois, selon l'État membre, l'analyse du risque prend ou ne prend pas en considération les éléments de la directive 96/23/CE<sup>28</sup> (résultat du plan national de surveillance pour la recherche des résidus) et des règlements (CE) n° 2073/2005<sup>29</sup>, (CE) n° 466/2001<sup>30</sup> et (CE) n° 1881/2006<sup>31</sup> (existence d'alertes rapides de l'UE ou internationales et d'avis scientifiques de l'EFSA, caractéristiques de plans de surveillance des résidus des pays tiers<sup>32</sup>, leurs résultats et les risques émergents). En outre, il a été constaté que les plans sont souvent limités, notamment par des impératifs d'ordre budgétaire.

<sup>28</sup> Directive 96/23/CE du Conseil du 29 avril 1996 relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits et abrogeant les directives 85/358/CEE et 86/469/CEE et les décisions 89/187/CEE et 91/664/CEE (JO L 125 du 23.5.1996, p. 10).

<sup>29</sup> Règlement (CE) n° 2073/2005 de la Commission du 15 novembre 2005 concernant les critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires (JO L 338 du 22.12.2005, p. 1).

TABLEAU 3

## DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ANALYSES DE LABORATOIRE

Pays	Nombre de lots soumis à des analyses de laboratoire/nombre de chargements × 100 (pourcentage approximatif)		Commentaires
	Viande rouge	Viande blanche	
Lituanie	≤ 10 %		Échantillonnage tous les dix lots
France	3 %		Réalisation systématique de deux analyses
Espagne	0,4 %	1,8 %	Le plan prévoyait 5 % d'analyses
Grèce	0,02 % à 0,2 %	0,02 % à 0,5 %	1 % des contrôles physiques
Pays-Bas	≤ 1,0 % pour les résidus et ≤ 0,5 % pour la microbiologie		Pourcentage calculé en fonction du nombre d'analyses et non du nombre de lots échantillonnés
Roumanie	Planification de 1 % à 3 % suivant le type de marchandise		Données non disponibles sur les tests
Royaume-Uni	0,02 % à 0,2 %	0,02 % à 0,5 %	1 % des contrôles physiques (par exemple 0,02 % pour les viandes néo-zélandaises)

Source: Données collectées lors des audits sur place dans les États membres.

49. Par exemple, il a été constaté que les plans du Royaume-Uni et de l'Espagne ne spécifient pas le type particulier d'analyte à rechercher selon le pays tiers exportateur d'origine. Par ailleurs, le choix des tests étant limité en fonction de la capacité et/ou de l'accréditation des laboratoires pour procéder à certaines analyses, les plans de surveillance 2008 de l'Espagne, de la Lituanie et de la Roumanie ne prévoyaient pas la détection de certaines classes de résidus d'hormone (anabolisants) et/ou de contaminants environnementaux (dioxine, métaux lourds, etc.) pour les viandes. Enfin, la Grèce n'avait pas encore élaboré de plan de surveillance national. Dès lors, les vétérinaires des PIF grecs définissaient eux-mêmes les analytes qu'ils souhaitaient rechercher.
50. Selon les autorités françaises, en cas de hausse de l'activité, certains PIF pouvaient ne pas être en mesure de mettre complètement en œuvre leurs plans de surveillance s'ils avaient épuisé leurs crédits budgétaires avant la fin de l'année. Dès lors, le choix des analyses pouvait être dicté par des considérations davantage financières que scientifiques. Lors de la visite d'un PIF roumain, seulement 20 analyses de laboratoire avaient été réalisées alors que le plan 2008 en prévoyait 63. À la suite de contraintes budgétaires, le plan 2009 n'en prévoyait plus que 44.
51. La législation de l'UE ne fixe de pourcentages minimaux ni pour la quantité ni pour le type de tests de laboratoire à effectuer en fonction, par exemple, du volume et du type de produit ou de son origine. Elle prévoit cependant l'adoption de décisions d'application pour établir des modalités harmonisées d'échantillonnage et d'analyse de laboratoire. En conséquence, le pourcentage d'analyses de laboratoire à réaliser dépend des spécifications figurant dans le plan national de surveillance. Le **tableau 3** donne un aperçu des différents niveaux de tests de laboratoire planifiés et/ou réalisés en 2008 dans les États membres visités lors des contrôles sur place.
52. Les stratégies de surveillance diffèrent d'un État membre à l'autre. Certains ont fixé une fréquence d'échantillonnage en fonction du nombre de lots importés et/ou en fonction de la nature/l'origine du produit, parfois en laissant une certaine flexibilité aux vétérinaires des PIF. D'autres ont lié cette fréquence aux taux des contrôles physiques fixés dans la législation de l'UE. Dans ce dernier cas de figure, les tests de laboratoire peuvent être particulièrement rares pour les denrées en provenance d'un pays tiers avec lequel l'UE a signé un accord relatif aux MSP (0,02 % pour les viandes néo-zélandaises par exemple).

<sup>30</sup> Règlement (CE) n° 466/2001 de la Commission du 8 mars 2001 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires (JO L 77 du 16.3.2001, p. 1).

<sup>31</sup> Règlement (CE) n° 1881/2006 de la Commission du 19 décembre 2006 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires (JO L 364 du 20.12.2006, p. 5).

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/chemicalsafety/residues/third\\_countries\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/food/food/chemicalsafety/residues/third_countries_fr.htm).

- 53.** Par ailleurs, l'audit a montré que les contrôles à l'importation dans les États membres ne couvraient pas toujours toute la chaîne de distribution, depuis le point d'entrée (PIF) jusqu'au consommateur final, en passant par les responsables du chargement (qui doivent accomplir certaines formalités aux douanes/PIF), les transporteurs, les importateurs et les distributeurs. Par ailleurs, il a été constaté que les objectifs indiqués dans le plan de contrôle national pluriannuel (PCNP) défini à l'article 42 du règlement (CE) n° 882/2004 ne sont pas utilisés pour apprécier les résultats figurant dans les rapports annuels présentés par les États membres conformément aux dispositions de l'article 44 de ce même règlement.
- 54.** Bien que l'importateur soit le principal responsable de l'entrée d'un chargement dans l'Union, cette responsabilité est souvent partagée avec les commissionnaires de transport et/ou les commissionnaires en douane, qui se chargent des formalités comme la notification préalable et la présentation des chargements au PIF.



© Cour des comptes européenne

Les douanes se chargent des formalités  
comme la présentation des chargements au PIF.

- 55.** La DG SANCO ne détient pas de données relatives aux résultats des contrôles effectués auprès de ces «intéressés au chargement», alors qu'ils doivent être à même de démontrer la traçabilité des marchandises et les maintenir dans des conditions de conservation adéquates.
- 56.** Les résultats obtenus et inscrits dans les rapports annuels n'étaient pas suffisamment évalués par rapport aux objectifs qui figuraient dans les PCNP. S'agissant du rapport annuel visé à l'article 44, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 882/2004 relatif à la mise en œuvre des plans de contrôle nationaux pluriannuels intégrés<sup>33</sup>, la Commission a publié le premier le 25 août 2010.

#### ABSENCE D'HARMONISATION DES REDEVANCES ET DES SANCTIONS

- 57.** Conformément aux orientations de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), la Commission avait indiqué dans son livre blanc<sup>34</sup> que les redevances appliquées aux contrôles à l'importation devraient se limiter aux coûts de ces contrôles et que leur application devrait être uniforme afin d'éviter des distorsions commerciales. En réalité, l'article 27 du règlement (CE) n° 882/2004 dispose que les États membres sont tenus de percevoir les redevances à l'importation soit au niveau des taux minimaux établis, soit pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels.
- 58.** L'audit a montré que la Commission ne dispose pas d'informations précises permettant d'établir si les coûts des contrôles correspondent tout à fait aux redevances collectées, notamment lorsque des taux inférieurs aux minimums sont appliqués par un État membre. Par ailleurs, dans deux des quatre États membres visités, l'audit a fait apparaître que les autorités nationales responsables n'étaient pas en mesure de démontrer, éléments comptables à l'appui, l'existence d'un équilibre entre les dépenses et les recettes liées au contrôle voulu par le législateur européen. Une étude récente<sup>35</sup> réalisée pour le compte de la Commission met, elle aussi, en évidence le manque de transparence des méthodes de calcul adoptées par les États membres.
- 59.** Comme pour les redevances, l'harmonisation des sanctions applicables en cas de défaillances détectées par les contrôles est importante pour éviter les distorsions commerciales. L'audit a permis de constater que, lors de ses contrôles sur place, l'OAV s'informait de l'existence et de l'application effective de sanctions aux opérateurs fautifs. Cependant, il n'existe pas d'orientations générales ou de bonnes pratiques définies en la matière et les services de la Commission n'ont pas été à même de formuler une opinion sur la question de la proportionnalité et du caractère suffisamment dissuasif des différents régimes mis en œuvre par les États membres.

<sup>33</sup> COM(2010) 441 final du 25.8.2010.

<sup>34</sup> L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC précise, à l'annexe C, article 1, lettre f), que «les redevances éventuellement imposées pour les procédures concernant les produits importés [...] ne soient pas plus élevées que le coût effectif du service». Au point 18 de la norme FAO CAC/GL 20-1995, il est mentionné que «[...] les éventuelles redevances exigées par les pays importateurs doivent se limiter au strict nécessaire». Dans le chapitre 6 (point 87) du livre blanc, il est souligné que «des garanties devraient être introduites pour veiller à ce que les redevances servent uniquement à financer les contrôles».

<sup>35</sup> Consortium d'évaluation de la chaîne alimentaire (FCEC), d'avril à novembre 2008, Agra CEAS Consulting.

## CERTAINS PIF ONT UN TRÈS FAIBLE NIVEAU D'ACTIVITÉ

- 60.** S'agissant de la création des PIF, des cas ont été relevés en Espagne, en Grèce et en Roumanie où les opérations étaient tellement insignifiantes que la question de la nécessité même de ces postes était posée, eux qui requièrent la présence permanente d'experts disposant d'une grande expérience et de connaissances à jour. En fait, certains PIF ont été établis pour des raisons internes n'ayant rien à voir avec l'efficacité de la gestion ou l'efficacité des contrôles et aucune analyse coût/avantage n'est disponible pour justifier leur maintien en activité.
- 61.** Le contrôle sur place a également permis de constater que, souvent, les PIF n'ont aucun accès aux bases de données ou aux éléments pertinents dont disposent les services douaniers. Cela empêche les PIF de procéder aisément à des contrôles croisés pour vérifier si l'ensemble des lots concernés leur ont été notifiés préalablement en vue des contrôles vétérinaires.

## RÔLE LIMITÉ DE L'AUDIT INTERNE DANS LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE NATIONAUX

- 62.** Dans trois des quatre États membres visités sans les inspecteurs de l'OAV, la fonction de contrôle interne n'était pas organisée de manière appropriée et ne fonctionnait pas conformément aux règlements de l'UE en vigueur (par exemple le règlement (CE) n° 882/2004) ou aux normes ISO applicables en la matière<sup>36</sup> (par exemple l'existence d'un plan d'audit, d'une description des tâches, de dispositions en matière de contrôle de la qualité, d'un suivi organisé, d'un comité d'audit chargé de la supervision). En outre, la Commission a publié des lignes directrices<sup>37</sup> relatives aux audits internes nationaux qui sont conformes aux normes susmentionnées. Cependant, ces lignes directrices ne sont ni contraignantes ni correctement appliquées. Dans deux des quatre États membres susmentionnés, le principe de l'indépendance des auditeurs internes n'a pas été respecté étant donné que ceux-ci ne sont pas directement rattachés au niveau hiérarchique le plus élevé de l'autorité nationale compétente.

<sup>36</sup> ISO 19011: 2002 «Lignes directrices pour l'audit des systèmes de management de la qualité et/ou de management environnemental», Organisation internationale de normalisation, 1<sup>er</sup> octobre 2002; ISO 9000: 2000 «Systèmes de management de la qualité — Principes essentiels et vocabulaire», Organisation internationale de normalisation, décembre 2000.

<sup>37</sup> Décision 2006/677/CE de la Commission du 29 septembre 2006 établissant des lignes directrices fixant des critères pour la réalisation des audits en application du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 278 du 10.10.2006, p. 15).

**63.** Voici quelques-unes des lacunes détectées dans les procédures d'audit interne dans les États membres:

- a) planification sur la base d'analyses des risques non formalisées (Espagne et Roumanie), sans prendre en considération les volumes d'activité des PIF (Roumanie) ou simplement suivant un cycle de cinq ans (Lituanie);
- b) audits non centrés sur les objectifs énoncés dans les PCNP, ou bien centrés sur la conformité des installations plutôt que sur celle des procédures de contrôle effectivement mises en œuvre;
- c) contrôles effectués par un seul inspecteur susceptible de ne pas avoir une formation adéquate en matière de contrôles vétérinaires des importations de viandes;
- d) rapports de contrôle dont la structure et le contenu ne sont pas conformes aux pratiques généralement acceptées, notamment en ce qui concerne la caractérisation des défaillances, ainsi que la détermination et le classement par ordre de priorité des mesures correctrices requises.

**64.** Si la méthodologie et les techniques d'audit actuellement appliquées par l'OAV étaient adaptées aux audits internes des services de contrôle à l'importation dans un État membre, l'OAV pourrait tenir compte des résultats de ces audits et ajuster la fréquence de ses visites et/ou cibler celles-ci sur les maillons faibles de la chaîne de contrôle et mieux contribuer à l'amélioration du contrôle.

**NÉCESSITÉ D'INDICATEURS DE PERFORMANCE  
POUR SUIVRE LES PROGRÈS RÉALISÉS PAR  
RAPPORT AUX OBJECTIFS DU PAQUET «HYGIÈNE»**

**65.** Contrairement aux indications du livre blanc<sup>38</sup>, la Commission n'a pas encore défini des indicateurs de performance des systèmes de contrôle nationaux. En ce qui concerne les pays tiers qui exportent vers l'UE, des indicateurs de performance portant sur les contrôles effectués tout au long de la chaîne de production avant exportation n'ont pas été non plus formellement adoptés.

<sup>38</sup> L'un des objectifs mentionné au chapitre 6 (point 91) du livre blanc est énoncé comme suit: «Il est par conséquent manifestement nécessaire de définir un cadre communautaire pour les systèmes de contrôle nationaux [...]. Ce cadre communautaire devrait comporter [...] des orientations communautaires en matière de contrôle. Ces orientations [...] définiraient des indicateurs communautaires de performance.»

## NÉCESSITÉ DE MIEUX CIBLER LES PIF ET LES LOTS EN SE FONDANT SUR UNE ANALYSE DES RISQUES

**66.** L'article 2 de la décision 2001/881/CE, modifiée par la décision 2005/13/CE de la Commission du 3 janvier 2005, dispose en son paragraphe 3<sup>39</sup> que «les inspections réalisées par les experts vétérinaires de la Commission se fondent sur l'évaluation de tous les facteurs pertinents énumérés au paragraphe 4 ainsi que sur les risques potentiels et l'incidence de ces facteurs quant à la santé animale et à la santé publique dans la Communauté» et, en son paragraphe 4, que «la Commission établit des priorités en matière de destination et de fréquence lors de la planification des missions de l'Office alimentaire et vétérinaire, en prenant en considération l'historique des inspections précédentes effectuées dans tout État membre, les données collectées dans le cadre du système Traces, les informations transmises par les États membres au titre du règlement (CE) n° 745/2004, ainsi que les paramètres ci-après:

- la configuration des échanges sur les plans qualitatif et quantitatif concernant tout État membre, y compris les types et espèces des animaux ou produits concernés et leur pays d'origine,
- les informations pertinentes concernant les importations illégales éventuelles et le risque potentiel d'introduction de maladies,
- les informations disponibles dans le cadre du système d'alerte rapide,
- toute autre information pertinente.»

**67.** Malgré ses ressources limitées, l'OAV de la Commission dispose d'une bonne équipe d'experts et, avec les entités nationales compétentes, il joue un rôle important en exerçant, par ses vérifications, une pression visant à assurer la qualité des contrôles effectués dans les PIF à travers toute l'UE. Dans l'ensemble, l'OAV a adopté des normes appropriées, ainsi que des lignes directrices et des procédures détaillées pour la planification et la réalisation de ses travaux, pour l'établissement de rapports, de même que pour le suivi à assurer ensuite. Les inspections de l'OAV sont réalisées de façon organisée et conformément aux règles adoptées. Cependant, des améliorations sont possibles, notamment en ce qui concerne l'analyse formelle des risques réalisée pour élaborer le programme de travail annuel en matière d'audit, ainsi que le ciblage des missions sur le suivi des observations précédentes.

<sup>39</sup> La décision 2001/881/CE de la Commission (JO L 326 du 11.12.2001, p. 44) a été abrogée par la décision 2009/821/CE de la Commission (JO L 296 du 12.11.2009, p. 1), mais les principes énoncés au paragraphe 3 de l'article 2 restent pertinents pour l'analyse des risques.

- 68.** Pour respecter les exigences légales, les travaux d'inspection de l'OAV doivent chaque année être planifiés sur la base d'un modèle transparent d'évaluation des risques. L'OAV a mis au point un modèle dans Excel, dont le résultat est l'attribution d'un niveau de risque (indiqué en vert/orange/rouge) à chaque État membre.
- 69.** Il existe une certaine cohérence entre les critères de risque retenus et le modèle utilisé par l'OAV pour ses rapports de mission. S'agissant de la pondération des différents critères, l'OAV a souligné que le nombre de sous-critères utilisés pour les différents critères principaux a pour effet de donner plus de poids à certains de ceux-ci qu'à d'autres.
- 70.** Toutefois, la raison pour laquelle les critères adoptés ont été retenus par l'OAV<sup>40</sup> n'apparaît pas clairement. Par ailleurs, le volume des échanges commerciaux et les informations pertinentes figurant dans Traces ou dans le RASFF n'ont pas été pris en considération. Or le mode opératoire normalisé de l'OAV prévoit en l'occurrence que ces éléments doivent l'être. En outre, le coefficient de pondération accordé à chaque critère n'apparaît pas clairement et il n'existe aucune règle précise permettant, en utilisant les feux rouge, orange ou vert, d'attribuer à un État membre un poids pour un critère spécifique du tableau de planification des travaux de l'OAV.
- 71.** La planification des inspections de l'OAV est présentée aux États membres, qui sont invités à la commenter. Or, à ce jour, très peu de commentaires ont été formulés.
- 72.** Dans ces conditions, le modèle d'évaluation du risque adopté pour établir chaque année un ordre de priorité en ce qui concerne les inspections de l'OAV dans les États membres ne tient pas compte d'informations importantes et légalement requises qui facilitent la réalisation d'une analyse quantifiée à l'appui des priorités établies. L'importance relative des critères et des sous-critères utilisés n'apparaît pas d'une façon suffisamment claire et n'est pas pleinement justifiée. C'est pourquoi le modèle adopté n'a qu'une efficacité limitée lorsqu'il s'agit d'expliquer ou de communiquer de façon transparente les résultats de l'analyse effectuée par l'OAV.

<sup>40</sup> Mode opératoire normalisé PL-SOP01: Planification du programme de mission de la DG SANCO. Paragraphe 4.4, Identification des priorités.

- 73.** L'audit a également montré qu'il conviendrait de formaliser davantage les choix opérés lors de la planification des inspections dans les États membres (par exemple en tenant compte d'éléments comme les PIF sélectionnés, les établissements frigorifiques, le type de lots, la faiblesse du contrôle interne) ainsi que le rôle joué par les analyses du risque dans ce processus (des facteurs comme les constatations résultant de la dernière visite, le type de lots reçus et les anomalies détectées/enregistrées dans Traces). Se fondant sur leur expérience personnelle, les inspecteurs de l'OAV prennent généralement ces facteurs en considération. Toutefois, une procédure de planification plus structurée doit être établie, qui justifie formellement les décisions prises en la matière. Cela permettrait d'effectuer un contrôle externe efficace de la qualité des inspections et de minimiser les difficultés dues à la rotation du personnel.

#### RECOMMANDATIONS RÉCURRENTES À LA SUITE DE MISSIONS

- 74.** L'audit a consisté en un examen des rapports d'inspection successivement publiés par l'OAV pour trois des sept États membres visités, à savoir la Grèce (2007-2009), l'Espagne (2002-2008) et le Royaume-Uni (2001-2009). Les insuffisances dont il est fait état sont très souvent récurrentes et portent principalement sur les installations, l'équipement et les procédures mises en œuvre. En effet, les rapports de l'OAV reprenaient souvent les mêmes remarques pendant quatre à cinq ans à propos de problèmes qui n'avaient pas encore été corrigés.



© Commission européenne

Les inspections de l'OAV sont réalisées de façon organisée et conformément aux règles adoptées.

- 75.** Comme l'OAV assure généralement le suivi de ses constatations, des éléments probants attestent que, dans la pratique, les États membres ne remédient pas souvent aux insuffisances dans un délai raisonnable. Il apparaît donc, à ce stade, que la DG SANCO n'est pas en mesure de veiller à ce que les corrections requises soient apportées, malgré la fréquence presque annuelle des visites de contrôle (exemple de déficiences: plan de surveillance mis en place tardivement, infrastructures non conformes de certains PIF, retard dans l'application des taux de redevances, déficiences du système d'identification des chargements, enregistrement incomplet dans Traces, etc.).

### **COORDINATION ET ÉVALUATION DU SYSTÈME DE CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES**

- 76.** La Commission est habilitée à coordonner les mesures prises par les États membres lorsqu'elle a connaissance d'activités susceptibles d'être non conformes à la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

### **LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES DES ÉTATS MEMBRES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE**

- 77.** Conformément aux dispositions du titre IV du règlement (CE) n° 882/2004, la Commission a pris plusieurs initiatives afin de dynamiser l'harmonisation des contrôles mis en œuvre par les PIF. C'est le cas, par exemple, de la formation «Better training for safer food» pour le personnel des PIF de plusieurs États membres, de la participation d'experts nationaux dans les équipes d'auditeurs de l'OAV lors du contrôle sur place, de la diffusion de lignes directrices pour l'application de certaines dispositions des règlements hygiène et d'autres concernant les importations.

78. Cependant, au moment de l'audit, il restait environ 49 PIF communautaires (sur environ 300) qui n'avaient plus été inspectés par l'OAV depuis l'adoption de la décision 2001/812/CE établissant les exigences relatives à l'agrément des postes d'inspection frontaliers chargés des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté<sup>41</sup>. Or les contrôles de l'OAV sont un instrument privilégié dont dispose la Commission pour vérifier la mise en œuvre de la législation de l'UE en s'assurant de l'application des bonnes pratiques dans tous les PIF de l'Union et, le cas échéant, de l'adoption en temps utile, par les autorités nationales, des mesures correctrices nécessaires.
79. Par ailleurs, l'audit a montré que plusieurs «lignes directrices» importantes sont encore en cours d'élaboration ou d'actualisation, comme celles relatives aux modalités d'application de la directive 2002/99/CE du Conseil du 16 décembre 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.
80. L'audit a permis de constater que la mise en œuvre des contrôles renforcés différait d'un État membre à l'autre (voir **encadré 1**).
81. L'audit a également fait apparaître que la mise à jour de la législation applicable en matière alimentaire et vétérinaire impose une charge de travail importante à tous les intervenants au niveau administratif. La législation est souvent mise à jour, modifiée et complétée (par exemple les accords relatifs aux mesures sanitaires et phytosanitaires, les établissements agréés ou les listes de PIF agréés). Pour pouvoir disposer d'une information actualisée et d'un arsenal législatif complet et applicable, l'OAV organise lui-même une mise à jour en interne. C'est pourquoi l'OAV a confié à un membre de son équipe chargée d'inspecter les PIF la tâche de vérifier le *Journal officiel de l'Union européenne* et de communiquer les modifications à ses collègues. L'OAV estime que cette procédure est nécessaire, puisqu'il n'existe aucune autre source permettant de consulter une version consolidée et complète de la législation. Actuellement, les documents législatifs sont accessibles sur le site Web de la DG SANCO et sur EUR-Lex. Or aucune de ces sources ne permet d'accéder de façon conviviale et aisée à des informations totalement exhaustives, les versions consolidées n'étant pas systématiquement disponibles (par exemple dans le cas des accords relatifs aux MSP).

<sup>41</sup> JO L 306 du 23.11.2001, p. 28.

- 82.** L'équipe de l'OAV compétente pour les importations attribue cette tâche de mise à jour à l'un de ses six membres, tandis que les États membres ont pour la plupart mis en place leur propre système ou utilisent, contre paiement, un système existant dans le commerce; cependant, il serait utile que la Commission transmette ces informations de façon centralisée, consolidée et exhaustive. Si elle fournissait ce type d'outil, ses autres services, les 27 États membres et l'OAV ne devraient plus développer et maintenir leur propre système, ce qui permettrait de réduire les risques de lacunes et de retards dans la mise à jour des informations.
- 83.** La Commission n'a pas facilité l'élaboration et/ou l'actualisation des plans nationaux (PCNP) des États membres relatifs aux importations. Au moment de l'audit, tous les États membres disposaient d'un PCNP et le premier rapport annuel avait été envoyé à l'OAV. Ce dernier est chargé d'effectuer une analyse des documents reçus (plans et rapports annuels). Dans le cadre des audits «généraux» qui ont été planifiés sur trois ans, les États membres audités doivent recevoir un premier ensemble de constatations. Or aucun État membre visité lors de l'audit de la Cour n'avait reçu d'avis sur son PCNP ou sur son premier rapport annuel et aucune recommandation en vue de l'établissement d'un plan d'action ne leur avait été transmise par écrit.

#### **INCIDENCE DES NORMES PLUS STRICTES DE L'UE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUCTEURS DE L'UNION**

- 84.** L'audit a montré que certaines normes (surtout sur le bien-être des animaux) imposées aux agriculteurs et aux opérateurs de l'UE intervenant dans la production de viande, lesquelles complètent les normes sanitaires internationales acceptées par l'OMC, ne peuvent être imposées aux producteurs de viande importée. Toute limitation des importations pour des raisons sanitaires doit être étayée par des données scientifiques.

**85.** Les informations disponibles en ce qui concerne les coûts et les avantages de ces normes sont incomplètes. Des analyses et des éléments d'information partiels sur les coûts (par exemple concernant la traçabilité) figurent dans une étude de 2005/2006 élaborée par la DG RTD et portant sur la conditionnalité. Un certain nombre d'éléments d'information ont également été fournis dans le livre vert sur la qualité des produits agricoles<sup>42</sup> de 2008 et portent notamment sur les normes de commercialisation (étiquetage) des produits de l'agriculture. Par ailleurs, les mesures sanitaires ont été examinées au sein du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA) de la DG SANCO et les représentants des principales parties concernées par les coûts additionnels résultants des mesures législatives adoptées (producteurs et industries par exemple) ont l'occasion de discuter de leurs préoccupations au sein des comités consultatifs, dont le groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale<sup>43</sup>. Enfin, la consultation des professionnels du secteur a été améliorée ces dernières années, opinion partagée par les organisations interrogées qui représentent les principaux intervenants des filières alimentaire et animale — producteurs, importateurs, industriels et consommateurs — même si le retour d'information de la part des services de la Commission est encore jugé insuffisant.

**86.** Cependant, il a été constaté que la Commission ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'une étude suffisamment complète et solide permettant de comparer les coûts et les avantages, d'une part, des contrôles imposés aux agriculteurs et aux opérateurs de l'UE et, d'autre part, des contrôles des importations de viande, notamment lorsque les aides publiques versées par ailleurs aux agriculteurs de l'UE doivent être prises en considération. Le Conseil a invité la Commission<sup>44</sup> à lui présenter, ainsi qu'au Parlement, avant la fin 2010, un rapport sur l'efficacité et la cohérence des contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation de denrées alimentaires. Le Parlement a également commandé une étude portant sur «le coût supporté pour respecter la législation de l'UE dans le domaine de l'environnement, du bien-être des animaux et de la sécurité alimentaire», dont les résultats peuvent permettre de combler les lacunes affectant les informations dont disposent les services de la Commission à ce sujet.

<sup>42</sup> COM(2008) 641 final du 15.10.2008.

<sup>43</sup> Comité constitué de représentants de différentes associations créé en vertu de la décision 2004/613/CE de la Commission du 6 août 2004 (JO L 275 du 25.8.2004, p. 17).

<sup>44</sup> Section 4.2 des conclusions du Conseil du 16 décembre 2008, 17169/08 ADD 1.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 87.** La Commission a engagé le processus de révision et d'adaptation du cadre juridique régissant les contrôles vétérinaires des importations de viande en 2000 avec le livre blanc et a finalement adopté le paquet «hygiène» en 2004. Des retards affectent toutefois plusieurs de leurs volets importants, qui doivent encore être clôturés. Il n'existe aucun indicateur concernant les contrôles effectués avant exportation et l'évaluation des accords vétérinaires (points 17 à 29). Des réductions des taux de contrôle obligatoires pour les importations ont été acceptées dans le cadre d'accords d'équivalence passés avec des pays tiers. Elles ne sont pas suffisamment documentées et n'ont pas permis d'éviter une discrimination de certains États membres en matière d'exportations (points 30 à 32).
- 88.** Les deux systèmes d'information (Traces et RASFF) sur lesquels reposent les contrôles vétérinaires des importations de viande vers l'UE sont largement utilisés mais doivent être améliorés. Dans plusieurs États membres, certains PIF n'introduisent pas toujours dans Traces leurs données sur les importations de viande et les interfaces avec les bases de données douanières ou les autres bases de données nationales n'ont pas encore été établies. Le RASFF ne permet pas d'assurer que l'alerte est donnée lorsque cela se justifie ni que des mesures préventives sont toujours prises avec toute la diligence requise dans l'ensemble de l'UE (points 34 à 45).
- 89.** La Commission effectue constamment des inspections dans les États membres, essentiellement par l'intermédiaire de son OAV, dont les rapports accompagnés des réponses des autorités nationales peuvent être consultés sur le site web ad hoc. Or l'OAV y indique que, souvent, les États membres n'ont toujours pas remédié aux insuffisances constatées lors d'inspections effectuées plus de deux ans auparavant (points 47 à 83). L'audit a permis de conclure que d'autres améliorations sont encore possibles.

**90.** La Cour recommande à la Commission de prendre, dans le cadre de ses compétences de surveillance et de coordination, les mesures appropriées en ce qui concerne les aspects ci-après:

- les efforts à déployer pour s'assurer que tous les États membres bénéficient de droits identiques en matière d'exportation vers les pays tiers qui ont conclu des accords vétérinaires avec l'UE;
- le renforcement du cadre réglementaire nécessaire pour mettre en œuvre le paquet «hygiène», ainsi que sa présentation de façon consolidée et conviviale,
- la poursuite du développement des systèmes d'information Traces et RASFF afin que l'ensemble des données nécessaires soient disponibles en temps opportun et que les alertes soient rapidement notifiées et suivies d'effet de la même façon dans tous les pays participants,
- l'élaboration de lignes directrices concernant les plans de surveillance et de contrôle nationaux afin de mettre en œuvre une stratégie commune pour les contrôles vétérinaires de l'UE, avec à la clé des redevances harmonisées et des PIF efficaces soumis à des contrôles internes appropriés,
- la définition d'un ensemble d'indicateurs communs pour évaluer si le paquet «hygiène» a été mis en œuvre et s'il a permis d'atteindre les objectifs de l'UE correspondants,
- l'amélioration des modèles d'évaluation des risques utilisés par l'OAV pour analyser ceux-ci dans le cadre de sa planification des travaux d'audit, ainsi qu'un renforcement de la transparence de ces modèles,
- la mise en œuvre des actions nécessaires, y compris sur les plans législatif ou judiciaire le cas échéant, afin de remédier à la situation actuelle, où plusieurs années se passent sans que des mesures correctrices soient prises pour donner suite aux constatations et aux recommandations adressées de façon récurrente aux autorités des États membres,
- l'harmonisation, entre les États membres, des règles en matière de notification d'une alerte sanitaire et de mise en œuvre des contrôles renforcés qui en découlent.

91. La compétitivité de la production de viande de l'UE peut être affectée par les normes susmentionnées relatives au bien-être des animaux, qui vont au delà de celles qui sont reconnues sur le plan international et acceptées par l'OMC. La Commission devrait évaluer l'effet de ces règles particulières sur la compétitivité des producteurs de l'UE. À cet égard, le Conseil a invité la Commission à présenter un rapport sur les contrôles vétérinaires des importations avant fin 2010. En outre, les résultats d'une étude commandée par le Parlement européen devraient également être disponibles avant fin 2010 et pourraient fournir des indications sur l'incidence des mesures susmentionnées (points 84 à 86).

Le présent rapport a été adopté par la chambre I, présidée par M. Michel CRETIN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 17 novembre 2010.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### IV.

La législation alimentaire générale et le paquet «hygiène», dont le règlement (CE) n° 882/2004, ont vu le jour en 2002 et 2004 respectivement. Des mesures appropriées ont été prises pour veiller à ce que tout retard dans la mise en œuvre du paquet «hygiène» ne fasse pas baisser le niveau de protection de l'hygiène.

La fréquence des contrôles physiques a été réduite pour les pays tiers ayant conclu avec l'UE des accords vétérinaires, en raison de la fiabilité des contrôles effectués par les autorités centrales sur les produits exportés vers l'UE.

### V.

Les systèmes RASFF et Traces sont destinés à assurer la diffusion d'informations lorsque les contrôles portant sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux mis sur le marché européen décèlent des non-conformités. Ils permettent également d'assurer la traçabilité des importations dans l'UE, ainsi que du commerce intra-UE d'animaux vivants. Le système Traces, relativement récent, est encore en cours de développement.

Traces est une initiative très ambitieuse, et l'adaptation uniforme des États membres à ses exigences a inévitablement pris du retard. La Commission a déjà pris des mesures pour encourager les États membres à utiliser convenablement ce système.

### VI.

La Commission tiendra compte de ces recommandations dans ses travaux en cours visant à faire en sorte que les contrôles à l'importation restent adaptés à leur finalité.

#### Deuxième tiret

La Commission accepte de poursuivre le développement des systèmes Traces et RASFF, ainsi que de leurs fonctionnalités. En fait, ces travaux sont déjà en cours.

#### Troisième tiret

La Commission n'y est pas habilitée en vertu de la législation en vigueur. La faisabilité de cette proposition pourrait être étudiée.

#### Quatrième tiret

Le personnel de l'OAV et des directions stratégiques de la DG SANCO est tenu, d'une part, de définir les critères à prendre en considération lors de la fixation des priorités des missions potentielles et, d'autre part, dans le cadre même de ce processus d'établissement des priorités, de démontrer et documenter l'application permanente de ces critères. Il en résulte des choix plus transparents dans le cas où des modifications doivent être apportées au programme. Quoi qu'il en soit, cet exercice continuera d'être qualitatif plutôt que quantitatif. En effet, un «modèle quantitatif» a été mis au point dans le passé, mais il a été jugé très contraignant et il n'a pas donné de meilleurs résultats que l'approche qualitative actuellement utilisée (même pour ce qui est des données quantitatives, telles que les données commerciales).

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## INTRODUCTION

2.

Aucune des deux crises évoquées n'a été provoquée par de la viande ou des produits à base de viande importés.

La législation alimentaire générale et le paquet «hygiène», dont le règlement (CE) n° 882/2004, ont vu le jour en 2002 et 2004 respectivement. Des mesures appropriées ont été prises pour veiller à ce que tout retard dans la mise en œuvre du paquet «hygiène» ne fasse pas baisser le niveau de protection de l'hygiène.

5.

Les importations légales de viande et de produits à base de viande (voire de denrées alimentaires d'origine animale) ne constituent pas une source significative de propagation de ces maladies.

9.

Dans les accords vétérinaires, la détermination de l'équivalence porte sur la législation et les normes. Sauf précision contraire, elle ne concerne pas l'efficacité du système de contrôle.

## ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

12.

Les contrôles vétérinaires des importations de viande ont toujours pour base juridique la directive 97/78/CE du Conseil, qui est encore en vigueur (de même que les décisions d'application correspondantes).

## OBSERVATIONS

17.

La Commission a déjà lancé l'exercice de simplification de la législation applicable en matière d'importation. Elle prévoit également de procéder à sa révision, et notamment d'envisager des exigences réglementaires plus uniformes et conviviales. En attendant, toutes les informations utiles, c'est-à-dire les garanties d'origine, les certificats d'importation, ainsi que les listes des pays tiers autorisés et des établissements agréés, sont disponibles dans le système Traces pour permettre aux contrôleurs des PIF des États membres de savoir à quels contrôles ils doivent procéder. Les opérateurs économiques ont également accès au système, c'est-à-dire aux certificats, à la liste des établissements agréés et aux textes législatifs énonçant les exigences spécifiques. Les versions consolidées des actes législatifs européens sont disponibles dans la base de données CELEX, accessible au grand public.

Un guide est en cours d'élaboration concernant les contrôles renforcés, ainsi que l'utilisation du système Traces, afin de garantir l'application générale et l'harmonisation des contrôles renforcés dans tous les États membres.

### Encadré 1 — Manque de clarté de la législation sur les contrôles renforcés

Voir la réponse à l'observation précédente.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 18.

La Commission a toujours pris soin de veiller à réduire au minimum tout retard dans la modification des conditions d'importation rendue nécessaire par un changement des exigences applicables à l'intérieur même de l'UE. En attendant, les exigences existantes, qui peuvent être plus strictes, restent d'application. C'est notamment à cet effet qu'a été adoptée la directive 2004/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004.

### 19.

Ces retards n'ont eu aucune incidence pour ce qui est des risques sanitaires liés aux importations de viande et de produits à base de viande.

### 20.

La Commission a donné suite à cette réserve en évitant l'apparition d'un vide juridique entre l'entrée en vigueur du paquet «hygiène» et celle de certaines de ses dispositions d'application.

### 21.

Sur la base des priorités de son programme de missions, l'OAV effectue des inspections régulières dans les pays tiers qui exportent vers l'UE des quantités importantes de viande et de produits à base de viande.

Le règlement (CE) n° 882/2004 impose seulement aux pays tiers l'obligation de fournir à la Commission des informations concernant leur système de contrôle pour chaque type de produit destiné à l'exportation vers l'UE. Les lignes directrices évoquées concernant l'organisation générale et la conduite des contrôles effectués par les autorités compétentes des pays tiers ne sont donc pas nécessaires, ni exigées par la législation européenne.

### 24.

Les retards ont été réduits au minimum et ils n'ont eu aucune incidence sur le plan des risques sanitaires liés aux importations de viande et de produits à base de viande. Par ailleurs, aucun vide juridique ne s'est produit entre l'entrée en vigueur du paquet «hygiène» et celle de certaines de ses dispositions d'application.

C'est en raison de l'application en cours de l'accord et de la mise à jour des références à la législation que certaines mesures ont pris effet huit mois après l'entrée en vigueur du paquet «hygiène». Quant aux contrôles réduits, ils résultent des négociations initiales sur l'accord, qui avaient eu lieu en 1996-1997; ils n'ont rien à voir avec le paquet «hygiène».

### 25.

Les contrôles avant exportation ne sont pas obligatoires en vertu de la législation européenne relative aux importations de viande et de produits à base de viande, puisqu'il existe quatre niveaux de contrôle, à savoir: l'agrément du pays, l'approbation du plan de surveillance des résidus présenté par le pays, l'agrément des établissements et un certificat sanitaire harmonisé définissant les conditions de santé animale et de santé publique. Ces niveaux de contrôle reposent sur le système de contrôle mis en place par les autorités compétentes des pays tiers pour les produits exportés vers l'UE.

Lors de ses inspections, l'OAV vérifie toujours la capacité du système de contrôle des pays tiers à garantir que les viandes et les produits à base de viande destinés à l'exportation ne proviennent que d'établissements agréés par l'UE. Il vérifie ainsi toujours leurs conditions d'importation.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 26.

Il est généralement admis que la situation de la Nouvelle-Zélande en matière de santé animale et d'hygiène est l'une des meilleures au monde. Quoi qu'il en soit, la prochaine modification de l'accord vétérinaire avec ce pays précisera (à l'annexe VIII) que 100 % des importations en provenance de Nouvelle-Zélande doivent faire l'objet de contrôles d'identité.

### 27.

Au sein des organisations internationales (OMC et Codex alimentarius), le processus de détermination de l'équivalence ne repose pas sur l'utilisation d'indicateurs.

Le niveau approprié de protection sanitaire pour l'UE n'a pas évolué, que ce soit avant ou après le paquet «hygiène». Il est fixé au niveau politique, à la suite de quoi les mesures nécessaires pour l'atteindre sont définies, et non pas l'inverse, puisque cela supposerait que le niveau approprié de protection résulte des mesures. La détermination de l'équivalence repose sur l'évaluation des mesures et des normes et ne tient pas compte de l'efficacité du système de contrôle.

### 28.

Cette évaluation n'a été effectuée qu'à des fins d'information des deux parties. Elle a permis de conclure que l'équivalence n'était pas remise en cause par la nouvelle législation européenne. Il suffisait donc de modifier les annexes en y ajoutant les références au nouveau règlement.

### 29.

Comme indiqué dans la réponse au point 27, les accords vétérinaires et les différents niveaux d'équivalence obtenus ne nécessitaient aucune révision. Il n'y avait donc besoin d'«aucune procédure commune de révision, rapportée à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs établis».

À l'origine, c'est la méthode de détermination de l'équivalence recommandée par le Codex alimentarius, qui repose sur une comparaison des législations, qui était utilisée pour les accords vétérinaires.

L'OAV n'est pas chargé d'évaluer l'équivalence, mais de vérifier que les normes fixées dans les accords sont bien appliquées.

### Encadré 2 — Principales difficultés lors de la révision des accords en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires

Comme expliqué dans la réponse au point 24 concernant la Nouvelle-Zélande, les contrôles réduits résultent des négociations initiales sur l'accord avec ce pays, qui avaient eu lieu en 1996-1997; ils n'ont rien à voir avec le paquet «hygiène». L'expérience a montré que la Nouvelle-Zélande est le pays qui respecte le mieux les conditions d'importation de l'UE.

### Encadré 3 — Les taux de contrôle physique correspondent aux taux minimaux.

#### Les États membres peuvent faire plus.

Les contrôles à l'importation sont des contrôles de conformité qui ne suffisent pas en soi à établir le respect des conditions d'importation applicables. De nouvelles propositions concernant l'harmonisation de certaines procédures et l'utilisation accrue du système Traces par les États membres sont en cours d'élaboration. Par ailleurs, la législation relative aux contrôles à l'importation fait déjà l'objet d'un examen, et sa révision est tout à fait possible. La note 16 mentionne des facteurs de risques qui ne sont pas nécessairement connus des PIF, comme le groupe de consommateurs cible, l'importance et la nature de toute transformation supplémentaire, le système d'inspection du pays exportateur ou les antécédents en matière de conformité des producteurs du pays tiers.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conformément au principe de subsidiarité, le choix de la méthodologie à utiliser pour sélectionner les lots incombe en premier lieu aux États membres, qui sont les mieux placés pour exercer cette mission. Il n'en demeure pas moins que la Commission favorise, grâce aux rapports d'inspection de l'OAV et à ses efforts de coordination avec les États membres, les meilleures pratiques et la coopération en matière de définition des risques.

### 31.

Les résultats des analyses de laboratoire figurent parmi les nombreux facteurs pris en considération dans les analyses de risques. La DG SANCO envisage, pour les contrôles physiques, la mise en place d'un système qui repose davantage sur les analyses de risques. Elle utilisera ainsi les données issues de ces analyses pour informer les États membres de la fréquence des contrôles physiques à effectuer, des pays tiers ou des établissements à surveiller de plus près et des analytes à rechercher dans les denrées alimentaires importées.

Sachant que les animaux produisent naturellement des hormones en faibles quantités, il n'y a pas lieu de soupçonner des abus ou l'utilisation d'hormones comme facteurs de croissance.

### 32.

Le nombre d'États membres pour lesquels la pleine équivalence est reconnue continue d'augmenter.

Concernant les États-Unis, la pleine équivalence n'existe dans aucun des deux sens (sauf pour les produits de la pêche importés dans l'UE). Il s'ensuit que la législation fédérale américaine et la législation européenne s'appliquent aux échanges commerciaux. La législation applicable en matière d'importation étant harmonisée pour tous les États membres, ceux-ci doivent accepter les dispositions de l'accord vétérinaire. Dans la pratique, les exigences relatives aux garanties générales et aux certificats à fournir s'appliquent aux importations de viande et de produits à base de viande, comme pour tous les autres pays tiers.

Voir ci-dessus.

### 34.

Le système Traces est de plus en plus largement accepté par les États membres. L'obligation d'utiliser Traces (instaurée par la décision 2004/292/CE) n'exclut pas l'emploi de logiciels nationaux.

Il a été difficile de convaincre les trois États membres cités d'utiliser Traces. Quoi qu'il en soit, la mise en application du système est quasiment achevée dans tous les États membres.

L'amélioration de Traces est effectivement un processus permanent.

La Commission s'efforce de résoudre le problème soulevé par la Cour en cherchant un moyen d'utiliser ces données pour définir une approche des contrôles vétérinaires fondée sur le risque dans les modèles de certificats correspondants des PIF.

### 35.

Il n'est actuellement pas utile, ni possible, de comparer des données statistiques à finalités différentes. Le rapprochement entre ces données n'est dès lors pas encore opérationnel. Des discussions sont en cours entre les services concernés.

Traces contient des informations sur tous les lots contrôlés à la frontière qui sont mis en libre pratique, refusés ou en transit à destination de pays tiers, tandis que les autorités douanières utilisent deux systèmes différents: le premier pour les lots mis en libre pratique dans l'UE à la frontière, et l'autre pour les lots mis en libre pratique dans l'UE dans l'État membre de destination.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 36.

Les agents concernés de la DG SANCO ont conscience de plusieurs des limites signalées et s'efforcent d'y remédier. Les remarques de la Cour seront utiles à ces travaux.

### 37.

L'EFSA a reçu les informations dont elle avait besoin à des fins d'évaluation lorsqu'elle en a fait la demande.

### 38.

L'article 50 du règlement (CE) n° 178/2002 fixe les conditions générales applicables à la transmission des notifications au RASFF. Conformément à l'article 51 dudit règlement, des modalités de mise en œuvre plus détaillées, basées sur l'expérience, (voir la note 23 du rapport) devraient être adoptées en 2011.

### 39.

La Commission se réjouit de la satisfaction générale exprimée par les États membres.

Conformément au principe de subsidiarité, la réaction des États membres est laissée à leur discrétion, mais la Commission s'emploie activement à favoriser une approche commune.

### 40.

Voir la réponse au point 38.

Le risque que l'exposition à cette viande représentait pour la santé publique a été jugé négligeable en l'espèce.

La Commission estime que le système a réagi de manière proportionnée et en temps utile (voir ci-dessus).

### 41.

Ces données ayant des finalités différentes, leur rapprochement n'est pas encore opérationnel. Il existe une coopération constante entre la DG SANCO et la DG TAXUD. De plus, un groupe de projet spécifique a été institué pour définir les liens entre les bases de données des services douaniers et Traces.

L'obligation d'indiquer le code TARIC à 10 chiffres sur la déclaration sommaire a été rappelée à plusieurs reprises, mais les représentants des parties prenantes membres des groupes de travail de la DG TAXUD ont refusé de faire figurer ce code.

### 42.

Traces contient des informations sur tous les lots contrôlés à la frontière qui sont mis en libre pratique, refusés ou en transit à destination de pays tiers, tandis que les autorités douanières utilisent deux systèmes différents: le premier pour les lots mis en libre pratique dans l'UE à la frontière, et l'autre pour les lots mis en libre pratique dans l'UE dans l'État membre de destination.

### 44.

L'inscription de la liste de produits figurant à l'annexe de la décision 2007/275/CE dans le TARIC et dans le NSTI a été évoquée à plusieurs reprises. Toutefois, cela nécessite l'accord des autorités douanières, qui ne l'ont toujours pas donné. Les discussions se poursuivront dans le contexte de la révision de la législation en matière de contrôles à l'importation.

### 45.

Cela relève de la responsabilité des États membres, mais la Commission s'emploie activement à favoriser une approche commune.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 47.

Le règlement (CE) n° 136/2004 n'impose pas à la Commission l'obligation d'élaborer de telles lignes directrices.

L'OAV ne se borne pas à vérifier l'existence et l'application des plans de surveillance requis par le règlement (CE) n° 136/2004, il en évalue également l'adéquation (voir la réponse au point 49).

### 48.

La pertinence de ces constatations est très limitée pour ce qui est de l'exposition des consommateurs à des risques sanitaires et, plus particulièrement, à des contaminants chimiques. En outre, pour les denrées alimentaires d'origine animale importées, dont les produits de l'aquaculture, les pays tiers sont inscrits sur la liste sur la base d'un plan de surveillance des résidus et des contaminants environnementaux.

La Commission n'a aucun pouvoir sur le budget que les gouvernements des États membres allouent aux plans de surveillance de leurs autorités compétentes.

### 49.

La législation relative aux plans de surveillance n'étant pas normative, il y a lieu de penser que chaque État membre élabore son plan de surveillance en fonction des besoins nationaux. Si un plan présente des insuffisances, l'OAV le signale.

L'adoption éventuelle de mesures correctrices doit tenir compte du principe de subsidiarité.

### 51.

Cela a été voulu par les autorités législatives pour garantir une certaine souplesse ainsi que le respect de la subsidiarité. En l'absence d'obligation juridique détaillée, ces variations n'ont rien d'étonnant et ne constituent dès lors pas une violation de la législation européenne.

### 52.

Les stratégies de surveillance relèvent de la responsabilité des États membres.

### 53.

Selon la législation européenne, tous les lots de denrées alimentaires d'origine animale importées doivent être contrôlés aux postes d'inspection frontaliers. Le suivi de ces lots, ainsi que des autres contrôles dont ils peuvent faire l'objet, est effectué sur la base du règlement (CE) n° 882/2004.

### 55.

L'intéressé au chargement signe le DVCE, en s'engageant à payer toutes les redevances exigibles et en précisant l'origine et l'adresse de livraison des marchandises, ce qui garantit une traçabilité intégrale.

Pour ce qui est des conditions de conservation, ces lots sont soumis aux règles normales sur la mainlevée des marchandises intracommunautaires après passage en PIF.

### 57.

L'harmonisation des redevances liées aux contrôles est une question complexe et controversée, sur laquelle il s'est avéré difficile d'avancer malgré tous les efforts déployés par la Commission. Dès lors qu'un acte législatif a été élaboré en coordination avec le Parlement européen et le Conseil, il devient pleinement applicable dans les États membres. En tant que gardienne des traités, il est du devoir de la Commission de s'assurer de son application en l'état.

### 58.

La Commission est seulement tenue de vérifier si les redevances satisfont aux exigences de l'article 27 du règlement (CE) n° 882/2004.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a déjà annoncé son intention de revoir la structure actuelle des redevances liées aux contrôles. L'analyse d'impact correspondante est en cours de réalisation. S'il y a lieu, la Commission présentera en 2012 une proposition de modification des règles de financement des contrôles officiels (avec les autres révisions prévues concernant le règlement (CE) n° 882/2004).

### 59.

L'harmonisation des sanctions n'est pas prévue par la base juridique (article 55 du règlement (CE) n° 882/2004). De plus, le principe de subsidiarité est particulièrement important dans ce domaine.

Lors de ses audits, l'OAV vérifie la bonne application de l'article 55.

L'harmonisation des sanctions n'étant pas prévue par la base juridique (article 55 du règlement (CE) n° 882/2004), il n'y a pas lieu d'élaborer des orientations, ni de définir les bonnes pratiques.

### 60.

Conformément à la législation européenne, cette question relève de la compétence des États membres. Lorsqu'un État membre demande l'agrément d'un PIF, l'intervention de la Commission se limite à vérifier la conformité de ses installations, de ses équipements et de ses effectifs avec la législation européenne. La Commission n'est pas habilitée à se prononcer sur l'utilité d'un PIF, ni sur aucun autre élément.

### 62.

L'OAV a fait état de constatations similaires. Le règlement (CE) n° 882/2004 a instauré l'obligation de procéder à des audits internes (ou de faire procéder à des audits externes). Compte tenu de la complexité de ces systèmes d'audit et de la nécessité de traiter les questions les plus importantes, il est compréhensible que ces systèmes n'aient pas encore été parfaitement mis au point et que les États membres en soient à des stades différents. Toutefois, l'OAV évalue les systèmes d'audit des États membres dans le contexte des audits généraux de leurs systèmes de contrôle, dont la première série sera achevée courant 2010. L'OAV a déjà formulé un grand nombre de constatations, de conclusions et de recommandations concernant les systèmes d'audit. Ces recommandations font d'ailleurs déjà l'objet d'un suivi structuré.

Il s'agit des dispositions juridiques adoptées par le Parlement européen et le Conseil, qui ont décidé qu'elles ne seraient pas contraignantes. Il n'en demeure pas moins que l'OAV en tient compte lors de ses inspections.

### 63.

Voir la réponse au point 62. Certains États membres ont créé des fonctions de contrôle interne, et d'autres devraient le faire à l'avenir.

### c)

Les inspecteurs ne peuvent pas posséder des connaissances spécialisées sur tous les différents types de marchandises et d'animaux ou produits animaux qui passent par les PIF. C'est la raison pour laquelle le système Traces est très utile, puisqu'il permet aux inspecteurs des PIF de disposer de documents à jour.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**64.**

Eu égard à l'appréciation des systèmes d'audit interne des États membres que donne la Cour au point 62 de ses observations, il est trop tôt pour suggérer d'aligner les contrôles de la Commission sur ceux des États membres. Toutefois, dès que le règlement (CE) n° 882/2004 aura été intégralement appliqué par les États membres, la Commission s'emploiera à mettre en place une approche coordonnée.

**65.**

Le livre blanc est un document d'orientation qui ne constitue pas en soi une base juridique suffisante pour justifier quelque mesure que ce soit.

Voir ci-dessus. Par ailleurs, le règlement (CE) n° 882/2004 ne s'applique que partiellement aux pays tiers.

**67.**

L'OAV évalue constamment l'efficacité de ses travaux afin de garantir une utilisation optimale des ressources disponibles.

**68.**

Ce modèle tient compte de la plupart des facteurs pertinents énoncés à l'article 2, paragraphe 3, de la décision 2001/881/CE, aujourd'hui abrogée.

**70.**

L'OAV suit attentivement le volume des échanges commerciaux, qui fait partie des éléments portés à la connaissance des équipes d'inspection et qui est pris en considération dans la planification des missions. Les messages RASFF présentent un intérêt limité pour la sélection des États membres, mais ils peuvent être utilisés pour sélectionner les lots à contrôler aux PIF ou pour sélectionner les pays tiers ou les établissements de ces pays à soumettre à une inspection.

Le coefficient de pondération attribué à chaque critère se reflète dans le nombre de sous-critères correspondants. L'évaluation qualifie la situation de bonne, moyenne ou mauvaise.

**71.**

L'absence de commentaires ne témoigne pas de l'existence d'un problème. Les États membres prennent très au sérieux le programme de missions, puisqu'il est important pour la protection de la santé et qu'il représente une forte ponction sur leurs ressources.

**72.**

Un «modèle quantitatif» a été mis au point dans le passé. Il a été jugé très contraignant et il n'a pas donné de meilleurs résultats que l'approche qualitative actuellement utilisée (même pour ce qui est des données quantitatives, telles que les données commerciales). Par ailleurs, l'ordre de priorité des missions est étudié et établi d'un commun accord avec les États membres, dont la contribution est inestimable à cet égard.

Voir la réponse à l'observation 73.

Les efforts visant à mieux exploiter les données disponibles pour la définition des priorités se poursuivent.

**73.**

La Commission applique intégralement les recommandations formulées à cet égard à la suite de l'évaluation indépendante du processus d'établissement des priorités en matière de missions. La DG SANCO définit les critères à prendre en considération lors de la fixation des priorités des missions potentielles. Dans le cadre même de ce processus d'établissement des priorités, l'application permanente de ces critères doit être démontrée et documentée. Il en résulte des choix plus transparents dans le cas où des modifications doivent être apportées au programme.

Le taux de rotation du personnel n'a pas été très élevé ces dernières années.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 75.

Les États membres sont invités à présenter à l'OAV des plans d'action décrivant les mesures envisagées pour remédier aux insuffisances constatées lors des inspections. La vérification des mesures correctrices fait partie intégrante de l'activité de l'OAV, qui procède à des contrôles réguliers dans les États membres pour suivre les progrès réalisés.

La Commission contrôle continuellement l'application des recommandations. Elle utilise à cet effet des indicateurs, qui démontrent l'efficacité des activités de l'OAV. Globalement, fin 2009, les États membres avaient donné suite à 86 % des recommandations que l'OAV leur avait adressées depuis 2004. Des mesures étaient en cours pour 10 % supplémentaires. Les États membres devaient donc encore s'engager à prendre des mesures correctrices dans 4 % des cas. Ces derniers font l'objet d'un suivi permanent de la part de la DG SANCO.

### 78.

L'OAV procède à des contrôles sur place afin de vérifier les systèmes de contrôle ou d'audit des États membres. La législation européenne ne précise pas quand les PIF doivent faire l'objet d'un nouveau contrôle. L'examen des données introduites dans le système Traces indique que les 49 PIF mentionnés ont une charge de travail limitée, et donc des activités de contrôle limitées. Ceci montre que la priorité est accordée aux PIF les plus importants.

La mission de l'OAV ne consiste pas à rendre compte des meilleures pratiques, mais à vérifier la réalisation correcte et efficace des contrôles officiels ainsi que l'application de la législation européenne, en évaluant les systèmes de contrôle mis en place par les autorités compétentes des États membres. Les plans d'action que les États membres transmettent à l'OAV font l'objet de procédures de suivi internes et sont supervisés par un comité de gestion spécifique de la DG SANCO.

### 79.

Comme indiqué dans la réponse au point 19, ces retards n'ont eu aucune incidence en termes de risques sanitaires liés aux importations de viande et de produits à base de viande.

### 81.

Pour ce qui est des contrôles à l'importation, tous les certificats sanitaires en vigueur sont à la disposition des agents des PIF et de l'OAV dans le système Traces, de même que la liste des pays tiers autorisés à exporter vers l'UE et de leurs établissements agréés. Un lien vers les exigences spécifiques de la législation européenne est même fourni.

Il va de soi que les modifications apportées aux dispositions législatives font l'objet d'un suivi étroit, mais ce suivi ne nécessite pas la mobilisation de ressources importantes, et encore moins l'affectation d'un fonctionnaire à temps plein.

### 82.

De vastes systèmes d'information permettent de garantir que le personnel de l'OAV est tenu informé des modifications législatives pertinentes et qu'il est officiellement consulté lors du processus législatif. De plus, le site web de la DG SANCO comporte une section consacrée aux exigences et aux contrôles en matière d'importation.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 83.

Les lignes directrices pour l'élaboration des PNCOPA et les mesures que la Cour décrit au point 77 de ses observations suffisent pour permettre aux États membres de procéder à des contrôles efficaces à l'importation.

Le règlement (CE) n° 882/2004 n'impose pas à la Commission l'obligation d'évaluer les PNCOPA. Toutefois, chaque État membre reçoit de l'OAV des commentaires concernant son PNCOPA à la suite de l'audit général effectué dans l'ensemble du pays. Chaque audit général donne lieu à un rapport qui est transmis à l'État membre concerné et qui contient des recommandations.

Le règlement (CE) n° 882/2004 n'impose pas non plus à la Commission l'obligation d'évaluer les rapports annuels des États membres, ni de leur transmettre un avis à ce sujet. Quoi qu'il en soit, le premier rapport de la Commission, requis par l'article 44 du règlement (CE) n° 882/2004, a été adopté en août 2010.

### 84.

Les règles applicables aux importations de viande dans l'UE exigent notamment que les animaux soient abattus dans des conditions conformes à la législation européenne. La question de la compétitivité vis-à-vis des pays tiers a été évaluée dans une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la législation applicable au bien-être des animaux d'élevage dans les pays tiers et sur son incidence pour l'UE [COM(2002) 626 final]. La Commission réexamine maintenant la question dans le contexte de son évaluation de la politique européenne relative au bien-être des animaux, qui doit être publiée en décembre 2010.

### 85.

Il est évident que les coûts évoqués ont une incidence sur la compétitivité des producteurs européens. Toute comparaison des coûts des contrôles doit nécessairement prendre en considération un large éventail de facteurs économiques, notamment les subventions directes, les aides indirectes (taux d'intérêt préférentiels par exemple), les coûts liés aux terrains, aux bâtiments, aux aliments pour animaux, à la main-d'œuvre, etc. Il convient également de noter que les producteurs européens tirent profit de cette situation en ce sens qu'il bénéficient d'un accès illimité au marché européen, y compris pour les animaux vivants, tandis que les producteurs des pays tiers peuvent n'y avoir accès que pour certains produits (accès limité). La Commission demeure résolue à consulter les parties prenantes.

### 86.

Conformément à la demande qui lui a été adressée, la Commission présentera le rapport mentionné au Conseil et au Parlement européen avant la fin 2010. Ce rapport portera principalement sur l'efficacité et la cohérence des mesures de contrôle des importations de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux.

Pour ce qui est du Parlement, la Commission a lancé en 2009 l'appel d'offres relatif au projet pilote d'évaluation des coûts de mise en conformité avec la législation de l'UE supportés par les utilisateurs finals mais, n'ayant reçu qu'une seule offre, elle a ensuite abandonné la procédure. Une étude de la littérature sur ce thème est en cours.

Les résultats de l'étude du Parlement seront examinés, le cas échéant, par les services compétents de la Commission.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 87.

Le livre blanc et le paquet «hygiène» n'ont eu quasiment aucune incidence sur les règles relatives aux contrôles vétérinaires à l'importation, définies par la directive 97/78/CE. Si les règles relatives à l'agrément des pays tiers et des établissements ont été révisées dans le cadre du paquet «hygiène», elles restent toutefois similaires aux règles antérieures.

L'établissement d'indicateurs concernant les contrôles effectués avant exportation n'est pas exigé par la législation européenne applicable à ces contrôles (qui ne sont pas non plus obligatoires), ni par les recommandations ou les normes internationales concernant la détermination de l'équivalence.

Des accords vétérinaires ont été signés avec des pays très développés, avec les autorités compétentes desquels un climat de confiance a été instauré. Une réduction des contrôles physiques des importations n'a été acceptée que si le rapport de l'OAV sur le système de contrôle mis en place par les autorités compétentes pour les produits concernés était extrêmement positif.

### 88.

L'obligation de procéder à des contrôles vétérinaires sur les importations de viande est inscrite dans la législation européenne. Le RASFF, Traces, les rapports d'inspection de l'OAV et d'autres informations communiquées par les pays tiers constituent des outils qui aident la Commission à déterminer le risque encouru et donc les niveaux de contrôles physiques applicables.

Le système Traces est relativement nouveau; tout est mis en œuvre pour veiller à son utilisation uniforme par tous les États membres.

Les utilisateurs du système d'alerte RASFF dépendent de l'actualité et de l'exactitude des informations qui s'y trouvent, informations qu'ils sont eux-mêmes en grande partie chargés de fournir. La Commission est constamment à la recherche de moyens permettant de garantir que ce système fournisse des informations actualisées et exactes sur les alertes, afin de faciliter l'adoption des décisions nécessaires en matière de gestion des risques pour que des mesures préventives ou correctrices soient prises en fonction des besoins. Le système permet d'intervenir en temps voulu et de manière proportionnée.

### 89.

La réponse au point 75 explique comment les États membres s'engagent à prendre des mesures correctrices et comment la Commission en contrôle l'application. Elle présente aussi l'état de la situation à la fin 2009.

### 90. Premier tiret

Puisque la pleine équivalence est rarement reconnue dans les accords vétérinaires, c'est la législation nationale du pays tiers importateur qui s'applique aux exportations des États membres. Des différences peuvent donc exister entre les États membres en ce qui concerne le respect des exigences sanitaires des pays tiers ou le niveau de contrôle officiel de ces exigences. En outre, les pays tiers mettent souvent du temps à accepter les garanties offertes par les États membres concernant leur situation zoonositaire. Enfin, les pays tiers ne considèrent pas toujours l'UE comme une seule entité s'agissant de leurs importations en provenance des États membres.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Deuxième tiret

La législation alimentaire générale et le paquet «hygiène», dont le règlement (CE) n° 882/2004, ont vu le jour respectivement en 2002 et 2004. La Commission a déjà simplifié son cadre réglementaire afin de le consolider et de le rendre plus convivial. Elle s'est engagée à poursuivre ce processus dans le cadre de ses efforts d'amélioration de la réglementation. La plupart des versions consolidées des actes législatifs européens sont disponibles dans la base de données CELEX, accessible au grand public, et dans la base de données Traces, accessible aux PIF et aux opérateurs.

## Troisième tiret

Le nouveau système RASFF est une application web qui permet aux États membres et à la Commission d'y introduire directement des informations sur les alertes et les notifications. Le système Traces n'a pas à être développé pour afficher des données, mais la base juridique (décision 2004/292/CE de la Commission), qui impose aux États membres l'obligation d'utiliser Traces, doit être modifiée pour veiller à ce que les États membres y introduisent les informations pertinentes avant le mouvement des marchandises. Cela est essentiel pour obtenir toutes les données utiles et fournir des informations exactes en cas d'alerte sanitaire. Le mode de fonctionnement de Traces sera renforcé dans la législation sur la santé animale.

## Quatrième tiret

La Commission n'est pas habilitée à élaborer de telles lignes directrices en vertu de la législation en vigueur. Toutefois, elle met en place de multiples actions qui garantissent une approche harmonisée des contrôles vétérinaires effectués aux PIF: réunions régulières avec les autorités compétentes des États membres dans le cadre de différents groupes de travail, comme le groupe de travail «Contrôles vétérinaires» qui se réunit trois à quatre fois par an; formations à l'intention du personnel des PIF au titre du programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» (programme BTSF, *Better Training for Safer Food*); sans oublier, bien entendu, la législation européenne qui est très normative et très claire quant au rôle exact des PIF.

## Cinquième tiret

La Commission n'est pas habilitée à définir de tels indicateurs en vertu de la législation en vigueur. Toutefois, les rapports d'audit de l'OAV et les actions de suivi, ainsi que d'autres rapports, sont des outils qui permettent d'évaluer l'application de la législation européenne, y compris les mesures de contrôle et d'application, notamment en ce qui concerne le paquet «hygiène».

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Sixième tiret

À la suite d'une évaluation externe, des recommandations ont été formulées concernant les modèles d'évaluation des risques utilisés par l'OAV, et celui-ci y a donné suite. Il importe toutefois de noter que les modèles «quantitatifs» présentent des limites très importantes en raison de la complexité des facteurs de risque liés aux importations, et qu'ils pourraient même induire gravement en erreur sur les priorités. C'est pourquoi le processus de définition des priorités des missions continue de reposer très largement sur l'expérience, sur l'appréciation de la situation et sur la consultation des parties prenantes, en particulier les autorités de contrôle des États membres. Par ailleurs, certains facteurs quantitatifs, comme les quantités importées et les types de produits importés, sont pris en considération dans les analyses préalables à la planification des missions. Le champ d'application de la recommandation dépasse le secteur audité. La Cour n'a examiné qu'un seul modèle d'évaluation des risques. Un processus visant à formaliser davantage la sélection des PIF à visiter a débuté.

## Septième tiret

En complément des inspections de suivi effectuées dans des secteurs spécifiques, en 2005, l'OAV a mis en place des missions de suivi général afin d'examiner les progrès réalisés dans la mise en application des recommandations formulées pour tous les secteurs. Cette procédure permet de mettre en avant les problèmes pour lesquels les États membres n'ont pas pris de mesures correctrices. Ces problèmes font l'objet d'un suivi permanent et, en fonction de leur gravité, la nécessité de mesures de coercition spécifiques est régulièrement évaluée. Il existe déjà une procédure de suivi interne qui vise à favoriser l'amélioration de la situation à la suite de conclusions négatives de l'OAV. Cette procédure s'applique de la même manière et avec le même degré de sévérité qu'il s'agisse de problèmes liés aux contrôles à l'importation des États membres ou de problèmes liés à leurs contrôles de la production.

## Huitième tiret

La Commission approuve cette recommandation. Les mesures correspondantes sont d'ailleurs en cours.

## 91.

Les États membres de l'OMC peuvent appliquer des mesures sanitaires et phytosanitaires allant au-delà des normes reconnues sur le plan international, s'il est démontré qu'elles sont fondées sur des données scientifiques, non-discriminatoires et proportionnées. Les règles en matière d'importation doivent rester centrées sur la sécurité tout en respectant les obligations internationales. La Commission s'est engagée à effectuer des analyses d'impact des propositions ayant des incidences en matière de compétitivité, conformément aux objectifs des stratégies «Mieux légiférer» et «Europe 2020».

Conformément à la demande qui lui a été adressée, la Commission présentera le rapport mentionné au Conseil et au Parlement européen avant la fin 2010. Ce rapport portera principalement sur l'efficacité et la cohérence des mesures de contrôle des importations de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux.

Les résultats de l'étude du Parlement seront examinés, le cas échéant, par les services compétents de la Commission.



Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 14/2010**

**La gestion, par la Commission, du système de contrôles vétérinaires des importations de viande mis en place  
à la suite des réformes de la législation en matière d'hygiène en 2004**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 61 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-974-1

doi:10.2865/6373



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

À LA SUITE DES GRAVES CRISES SANITAIRES DES ANNÉES 90 ET SUR LA BASE DU LIVRE BLANC SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, UN NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF CONNU SOUS LE NOM DE PAQUET «HYGIÈNE» A ÉTÉ ÉTABLI EN 2004. L'AUDIT DE LA COUR A CONSISTÉ EN UNE ÉVALUATION DE LA GESTION, PAR LA COMMISSION, DU SYSTÈME MIS EN PLACE PAR L'UE POUR EFFECTUER LES CONTRÔLES VÉTÉRINAIRES DES IMPORTATIONS DE VIANDE ET DE PRODUITS À BASE DE VIANDE. IL A PERMIS DE CONCLURE QUE LA MISE EN ŒUVRE DU PAQUET «HYGIÈNE» N'EST TOUJOURS PAS TERMINÉE ET QUE LES SYSTÈMES D'INFORMATION À LA DISPOSITION DES POSTES D'INSPECTION FRONTALIERS, AINSI QUE LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR CES DERNIERS SONT ENCORE PERFECTIBLES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-974-1



9 789292 079741