

RÈGLEMENT GÉNÉRAL EUROPÉEN SUR
L'ALIMENTATION (CE) 178/2002 :

**Pourquoi la législation de
l'Union européenne ne parvient pas
à protéger les consommateurs des
scandales alimentaires**

Juillet 2018

Voici plus de quinze ans, en 2001, l'épidémie de "vache folle" (ESB) atteignait son paroxysme. La crise laissait les consommateurs totalement démunis, sans aucune possibilité de se défendre ni de faire reconnaître les risques pris en consommant de la viande de bœuf. Finalement, personne n'a été tenu responsable de cette catastrophe. En Europe, la crise de la vache folle a marqué une étape dans la protection du consommateur. Elle a débouché sur l'adoption du règlement général de l'Union européenne sur la législation alimentaire (règlement (CE) No. 178/2002)¹, qui pose les prescriptions et les principes généraux de la législation alimentaire, instituant la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESa ou EFSA). Le règlement (CE) 178/2002 a été conçu dans le but de protéger les consommateurs européens des risques sanitaires et de la fraude alimentaire, de façon à éviter de futurs scandales comme celui de la vache folle.

Or si son adoption reste une mesure très positive, la législation alimentaire est loin d'avoir atteint tous ses objectifs et ne peut en conséquence être considérée comme une réussite. Plusieurs dispositions se révèlent insuffisantes, les failles sont nombreuses et les Etats membres ne la mettent pas suffisamment en application. Ainsi les scandales alimentaires continuent-ils à ébranler le marché européen. Mais des solutions législatives existent : foodwatch formule 8 propositions pour mieux protéger les consommateurs de la fraude et des risques sanitaires.

¹ Règlement général européen sur la législation alimentaire (règlement (EC) No. 178/2002) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

LE SCANDALE DU FIPRONIL EN 2017 : Manque de traçabilité



Le scandale des œufs contaminés au fipronil remonte à l'été 2017. Confrontés à une invasion de poux rouges, nombre d'exploitants avicoles désinfectent les élevages de poules pondeuses avec un produit contenant du fipronil, un insecticide toxique dont l'emploi est interdit sur les animaux destinés à la consommation alimentaire dans l'Union européenne. Pendant plusieurs mois, cette utilisation frauduleuse passe inaperçue aux yeux des inspecteurs des services publics, mais aussi des organismes de contrôle sanitaire privés et des certificateurs bio.

Le scandale prend alors des proportions gigantesques. Les œufs au fipronil sont exportés dans 45 pays ; la substance, en toute logique, ressurgit aussi dans les produits transformés, parfois en niveau de concentration important.²

Incapables de fournir les informations nécessaires pour retracer les circuits de distribution, les pouvoirs publics admettent que les œufs contaminés ne sont pas entièrement traçables.³ Cette situation est due à l'absence de mise en application, par les Etats membres, des prescriptions du règlement (CE) 178/2002 sur la traçabilité des produits. En outre, les consommateurs ont été non seulement mal informés de la contamination des aliments, mais ils ne disposent d'aucun levier juridique pour se défendre. Aujourd'hui encore, un consommateur ou une association de consommateurs qui voudrait traduire un Etat membre en justice pour défaut de traçabilité d'un produit, par exemple, ne dispose d'aucun mécanisme permettant de passer à l'action.

² Voir NLTTime.nl du 5 septembre 2017 <https://nltime.nl/2017/09/05/fipronil-contaminated-eggs-found-45-countries>

³ "[...] une estimation fiable et définitive du nombre d'œufs sur le marché serait impossible." Réponse écrite du gouvernement allemande du 4 septembre 2017 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/134/1813477.pdf>

SCANDALE LACTALIS EN 2017/18 : L'information des consommateurs est tardive et incomplète



Un autre grand scandale alimentaire récent met en cause le fabricant de lait pour bébé Lactalis. Fin 2017 et début 2018, le marché français se trouve inondé de boîtes de lait infantile contaminé ou risquant de l'être par des salmonelles. Le scandale Lactalis a démontré qu'il y avait un manque de transparence criant, même sur des informations cruciales concernant des risques pour la santé. Pendant plusieurs mois, les pouvoirs publics et la société Lactalis se sont montrés incapables de communiquer de façon complète et transparente sur la présence de salmonelles dans l'usine de lait infantile et dans les produits pour bébé. Résultat : 12 millions de boîtes de lait en poudre potentiellement contaminées ont été envoyées dans 86 pays, soit d'innombrables bébés exposés à un risque pour leur santé qui aurait pu être évité.⁴ Tout cela parce que la législation européenne sur la traçabilité n'est pas appliquée et que l'ensemble des entreprises agroalimentaires ne sont pas

soumises à une obligation de tester leurs produits pour s'assurer qu'ils ne sont pas dangereux.

foodwatch souligne que les prescriptions actuelles du Règlement européen sont insuffisantes et qu'elles doivent être renforcées. Dès lors que des risques pour la sécurité et la santé publiques sont en jeu, la législation devrait explicitement exiger des pouvoirs publics qu'ils informent le public de manière immédiate et exhaustive. Or le Règlement est trop vague, et ne précise même pas d'obligation de communiquer de la part des autorités en cas de fraudes. La responsabilité des distributeurs mérite, elle aussi, d'être renforcée. Lors du scandale Lactalis, la plupart des grands distributeurs ont manqué à leurs obligations de s'assurer qu'ils ne vendaient pas des produits dangereux ou frauduleux ; ils n'ont même pas été capables d'organiser efficacement le rappel des produits.

⁴ Voir <https://www.foodwatch.org/fr/s-informer/topics/scandale-lactalis/1-info-en-2-minutes/>

LE SCANDALE DE LA VIANDE DE CHEVAL EN 2013 :

Les distributeurs sont trop rarement tenus pour responsables en cas de danger pour la santé et de tromperie envers les consommateurs



Le scandale de la viande de cheval, en 2013, a choqué toute l'Europe : les consommateurs apprennent tout à coup que les lasagnes au bœuf qu'ils achètent contiennent de la viande de cheval. Selon les sources officielles, les fabricants ont mélangé à leurs produits au moins 750 tonnes de viande de cheval, moins chère, ce qui leur a permis d'augmenter sensiblement leurs marges par des moyens frauduleux.⁵ Si un scandale comme celui-ci a pu atteindre de telles proportions, c'est que les grands distributeurs ne sont actuellement soumis à aucune obligation de tests afin de vérifier la qualité et la sécurité des aliments. Ainsi ils s'engouffrent dans cette faille et jouent la carte du "nous ne savions pas". Dans le cas du scandale de la viande de cheval, des tests obligatoires auraient pu bloquer la vente de produits frauduleux ; ils auraient également permis de retenir la responsabilité des distributeurs et de les sanctionner.

Le Règlement sur la législation alimentaire fait l'impasse sur les droits des consommateurs à l'information. De plus, dans les Etats membres qui ont instauré des lois relatives au droit à l'information, ces lois restent le plus souvent inefficaces. Les informations importantes sont rarement communiquées en temps opportun ; les noms des entreprises concernées sont anonymisés et les dispositions applicables prévoient souvent une foule d'exceptions. En général, le consommateur doit même assumer le coût très lourd de la procédure. Ainsi, même si les pouvoirs publics compétents ont reçu plusieurs requêtes d'information, les noms de tous les produits concernés contenant du cheval au lieu de la viande de bœuf n'ont jamais été divulgués.

⁵ Voir <https://www.foodwatch.org/fr/s-informer/topics/viande-de-cheval/scandale-viande-cheval-fraude/>

LA PROPOSITION D'AMENDEMENT DU RÈGLEMENT EUROPÉEN (CE) 178/2002 PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EST LA PORTE OUVERTE À DES SCANDALES ALIMENTAIRES À RÉPÉTITION

En 2014, la Commission européenne lance une évaluation REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme, ou programme pour une réglementation affûtée et performante) du Règlement européen sur la législation alimentaire de l'Union européenne. Objectif annoncé : veiller à ce que la législation de l'UE produise les bénéfices attendus pour les citoyens, les entreprises et la société tout en allégeant les procédures et réduisant les coûts.⁶ Première étape du processus : la Commission européenne a lancé un "Fitness Check" – un bilan – dont les conclusions ont été publiées en janvier 2018.⁷ Puis la Commission a annoncé officiellement son projet d'amendement du Règlement (CE) 2002/178 et a présenté à cet effet une proposition législative.⁸

Conclusion de la Commission : le Règlement sur la législation alimentaire a atteint ses objectifs premiers, autrement dit un haut niveau de protection des fraudes et des risques sanitaires pour le consommateur et un fonctionnement fluide du marché interne. En conséquence, la Commission formule une proposition législative largement insuffisante, exclusivement centrée sur un amendement du modèle d'évaluation des risques. Une proposition qui ignore les lacunes fondamentales de la législation, développées ici par foodwatch. La Commission européenne se concentre sur les modifications à apporter à l'évaluation des risques par l'EFSA, ainsi qu'à la communication des risques. Cela est sans conteste un point important, mais en aucun cas le seul problème à résoudre pour défendre les droits des consommateurs.

LES ENTREPRISES DU SECTEUR ALIMENTAIRE SONT MIEUX PROTÉGÉES QUE LES CONSOMMATEURS !

La Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et les Etats membres n'ont, pour l'instant, pas encore réussi à protéger efficacement 500 millions de consommateurs européens contre la fraude et les risques sanitaires sur le marché alimentaire. Pire

encore : ils ne font rien pour changer cet état de fait. Au contraire, ils continuent à servir les intérêts des grands groupes alimentaires. Pour éviter les crises alimentaires à l'avenir, il faut régler les points suivants et les ancrer dans le Règlement européen sur la législation alimentaire.

⁶ Voir https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

⁷ Voir https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

⁸ Voir https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/transparency-and-sustainability-eu-risk-assessment-food-chain_en

RÉVISION DU RÈGLEMENT EUROPÉEN (CE) 178/2002 PORTANT SUR LA LÉGISLATION ALIMENTAIRE, LES 8 RECOMMANDATIONS DE FOODWATCH :

PROBLÈME

FOODWATCH EXIGE

1.) TRAÇABILITÉ (Article 18) : Les exigences du Règlement pour la traçabilité des produits alimentaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de distribution ne sont pas mises en œuvre de façon assez efficace au niveau des Etats membres.

L'application de l'art. 18 au niveau des Etats membres doit être renforcée.

2.) PRINCIPE DE PRÉCAUTION (Article 7) : L'approche préventive pour la protection de la santé des consommateurs n'est pas correctement mise en œuvre. Le principe de précaution n'est pas suffisamment appliqué.

L'application du principe de précaution doit être rendue obligatoire de façon très claire tant dans la communication et la gestion du risque que pour l'autorisation de substances potentiellement dangereuses, et ce aussi bien pour l'EFSA et la Commission européenne que pour les Etats membres. L'Article 7 du Règlement (CE) 178/2002 doit être amendé et renforcé en conséquence.

3.) ETIQUETAGE TROMPEUR (Articles 8 et 16) Le Règlement interdit toute étiquette ou présentation de produit qui trompe ou induit en erreur les consommateurs. Mais en pratique, sur le marché les produits alimentaires qui induisent en erreur sont plutôt la règle que l'exception.

Les articles 8 et 16 doivent plus explicitement interdire toute étiquette ou présentation de produits alimentaires qui peuvent potentiellement induire en erreur les consommateurs.

PROBLÈME

FOODWATCH EXIGE

4.) OBLIGATIONS D'INFORMATION DES

POUVOIRS PUBLICS (Article 10) : Les obligations pour les autorités de rendre des informations publiques en cas de potentiels risques pour la santé sont trop vagues. Elles sont carrément inexistantes en cas de fraudes.

Les pouvoirs publics doivent être obligés d'informer le public de façon immédiate et complète (transparence totale), et ce non seulement face à un risque sanitaire potentiel, mais aussi en cas de fraude. L'article 10 doit être amendé en conséquence.

5.) OBLIGATION POUR LES ENTREPRISES

DE TESTER LES PRODUITS (Article 19) : Tous les acteurs du secteur alimentaire sont tenus de s'assurer que les produits qu'ils mettent sur le marché ne comportent aucun risque pour la santé et ne sont pas frauduleux. Pour l'heure, ils manquent à ces obligations. Souvent, les produits alimentaires potentiellement dangereux et frauduleux ne sont identifiés qu'une fois vendus et consommés.

Les entreprises, y compris les distributeurs, doivent être tenus de tester les produits qu'ils vendent et d'en contrôler la qualité et la sécurité. Concrètement, l'obligation de tester les produits doit se présenter sous la forme de plans de surveillance et de tests systématiques (tant pour détecter les problèmes sanitaires que les produits frauduleux) imposés à la fois aux producteurs et aux distributeurs par un amendement de l'article 19. Cette obligation permettra aussi de mettre en cause la responsabilité de tous les acteurs et les obliger à rendre des comptes.

6.) DROITS DES CONSOMMATEURS

À L'INFORMATION : Le Règlement ne prévoit toujours pas de disposition efficace pour défendre le droit des consommateurs à l'information détenue par les pouvoirs publics.

Une législation efficace qui permette aux consommateurs d'accéder auprès des pouvoirs publics à toute information relative aux produits alimentaires, fait toujours défaut au niveau européen et dans la plupart des Etats membres. Il est nécessaire d'ajouter un article à ce sujet au Règlement 178/2002.

PROBLÈME

FOODWATCH EXIGE

7.) RECOURS COLLECTIF DES CONSOM-

MATEURS FACE AUX ENTREPRISES : La difficulté des affaires où des consommateurs attaquent les producteurs en justice réside principalement dans la difficulté de la charge de la preuve et du risque financier. Il n'existe pratiquement aucun mécanisme de recours collectif. Le recours collectif des consommateurs n'est pas encore inscrit dans le Règlement 178/2002.

Le Règlement 178/2002 doit être amendé de façon à

- permettre les actions de groupe
- octroyer les droits aux associations de défense des consommateurs de poursuivre en justice les entreprises qui n'ont pas respecté les exigences légales.

8.) DROITS COLLECTIFS DES CONSOMMA-

TEURS VIS-À-VIS DES POUVOIRS PUBLICS : Le Règlement 178/2002 ne prévoit ni ne permet aux organisations de défense des consommateurs de mener des recours collectifs contre les autorités publiques. En l'absence de dispositions légales efficaces, les consommateurs ne peuvent pas exercer pleinement les droits qui devraient les protéger.

Le Règlement 178/2002 doit être amendé de façon à :

- offrir aux organismes de défense des consommateurs un socle pour traduire en justice les pouvoirs publics lorsqu'ils n'ont pas pris les mesures prévues par la législation européenne
- permettre aux organismes de défense des consommateurs de saisir la justice pour vérifier la compatibilité de mesures réglementaires avec la législation européenne.

MENTIONS LÉGALES

Editeur : Thilo Bode foodwatch International · Directrice de la publication : Karine Jacquemart
 foodwatch France 53 rue Meslay · 75003 Paris · Tél. : +33 (0) 9 67 10 86 49 · E-mail : info@foodwatch.fr · www.foodwatch.fr
Date : Juillet 2018

Photos : © fotolia.com: Andriy Bezuglov (page 2), Robert Kneschke (page 3), v.poth and geptays (page 4)