



HAL
open science

Évolution de la législation alimentaire européenne et ses interactions avec le droit français

Pierre-Étienne Bouillot

► **To cite this version:**

Pierre-Étienne Bouillot. Évolution de la législation alimentaire européenne et ses interactions avec le droit français. Académie de médecine, audition par le Groupe de travail “ Déterminants et impacts de la qualité de l'alimentation sur la nutrition et la santé humaines ”, 2023. hal-04309492v1

HAL Id: hal-04309492

<https://univ-pau.hal.science/hal-04309492v1>

Submitted on 27 Nov 2023 (v1), last revised 4 Dec 2023 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Évolution de la législation alimentaire européenne et de ses interactions avec le droit français

Apports et limites dans la prévention des risques sanitaires liés à l'alimentation

Académie de médecine - Mardi 10 octobre 2023

Groupe de travail - « Déterminants et impacts de la qualité de l'alimentation sur la nutrition et la santé humaines »

Pierre-Etienne BOUILLOT

Professeur junior

Chaire en droit de la sécurité alimentaire

Centre de documentation et de recherches européennes ([CDRE](#))

Université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA)

CV HAL : <https://cv.hal.science/pierre-etienne-bouillot>

La législation alimentaire correspond aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant les denrées alimentaires en général et leur sécurité en particulier, au niveau européen ou national. Son champ d'application est large, il couvre « toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et également des aliments destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires » (Règlement (CE) n° 178/2002¹).

Cette législation s'est construite avec l'idée que « la libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines constitue un aspect essentiel du marché intérieur ». Elle poursuit deux objectifs principaux : faciliter la libre circulation des aliments sur le marché unique de l'Union européenne tout en préservant le niveau élevé de sécurité des aliments. Des objectifs économiques et sanitaires qu'il n'est pas toujours évident de concilier.

À la différence du médicament, l'aliment bénéficie d'une présomption d'innocuité. Par principe, sa mise sur le marché et sa circulation sont donc libres et c'est principalement en cas de risque sanitaire pour le consommateur que celles-ci sont atténuées, que ce risque soit avéré ou suspecté. Centrales dans la législation alimentaire européenne, les notions de risque et de danger sont définies par le règlement (CE) n° 178/2002. Le risque est « une fonction de la probabilité et de la gravité d'un effet néfaste sur la santé, du fait de la présence d'un danger ». Ainsi, le danger est une composante du risque. Il est défini comme « un agent biologique, chimique ou physique présent dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou un état de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux, pouvant avoir un effet néfaste sur la santé ».

Afin d'atteindre l'objectif général d'un niveau élevé de protection de la santé et de la vie des personnes, la législation alimentaire se fonde sur le principe de l'analyse des risques qui est présenté comme un « un processus comportant trois volets interconnectés : l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques ». À ce titre, les règles à l'évaluation des risques (dont est chargée l'EFSA²) et celles relatives à la gestion des risques (dont sont chargés les institutions européennes et les États membres) ont été harmonisées. Ainsi,

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

² EFSA de l'anglais European Food Safety Authority (Autorité européenne de sécurité des aliments).

la législation européenne impose aux États membres un cadre commun d'action pour la prévention des risques sanitaires liés à l'alimentation. Ce cadre commun ne se limite pas aux mesures préventives. Il concerne également l'organisation des contrôles officiels servant à assurer le respect de la législation alimentaire par les exploitants du secteur alimentaire³. Ces exploitants, qu'ils soient producteurs, transformateurs ou distributeurs, sont soumis, sur l'ensemble du territoire européen, à des obligations générales relatives au commerce des denrées alimentaires (traçabilité, sécurité des produits, autocontrôles, information des consommateurs...).

S'agissant des risques avérés, sur lesquels les connaissances scientifiques sont suffisamment solides pour évaluer la fonction de la probabilité et de la gravité de l'effet néfaste, la législation européenne semble à la hauteur des enjeux de protection de la santé des consommateurs. La législation alimentaire prévoit des mesures de prévention, pérennes, permettant d'assurer l'hygiène des aliments comme la mise en place de procédures fondées sur les principes HACCP dans le cadre d'un plan de maîtrise sanitaire⁴. De ce point de vue, les faiblesses du dispositif sont plutôt à rechercher du côté des capacités limitées d'assurer des contrôles officiels et des poursuites en cas d'infractions aux règles d'hygiène et de sécurité des aliments⁵ que du côté des règles et des sanctions⁶.

La législation paraît moins efficace s'agissant de certains risques incertains. Dans ces cas, le processus d'analyse des risques s'appuie sur le principe de précaution énoncé à l'article 7 du règlement (CE) n° 178/2002. Face à un risque incertain, il gouverne de prendre des mesures de gestion provisoires et proportionnées et de réexaminer ces mesures régulièrement. À la différence de la définition prévue par la Charte de l'environnement par exemple, il n'est pas question ici de dommages graves et irréversibles, mais d'effets nocifs pour la santé. Le législateur européen s'en tient là. Nulle mention d'un seuil pour le déclenchement ni de la nature des mesures à adopter qui peuvent donc être très variées (de l'absence de mesure à une suspension de la mise sur le marché en passant par la fixation de seuils maximum de présence d'une substance dans un aliment). Ce principe reste trop souvent incompris et accusé notamment de porter atteinte à l'innovation et à la compétitivité⁷. Pourtant, les effets indésirables de ce principe ne semblent pas avoir de fondement, au moins dans le secteur alimentaire⁸.

Le principe de précaution permet aux gestionnaires du risque, c'est-à-dire aux pouvoirs publics, de choisir les mesures de prudence et de contrôle appropriées. Les exploitants du secteur alimentaire sont également concernés par les approches de précaution. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 178/2002, les exploitants du secteur alimentaire, qu'ils soient producteurs, transformateurs ou distributeurs, ont vu leurs obligations renforcées en matière de sécurité sanitaire des denrées alimentaires, tant dans le domaine de la prévention des risques

³ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

⁴ Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

⁵ Pour la France : Cour des comptes, « Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider », [Rapport public annuel 2019](#), p. 241-267.

⁶ Pierre-Etienne Bouillot, « Crises alimentaires chez Buitoni, Lactalis et Ferrero : le cadre réglementaire est-il insuffisant ? », [The conversation](#), 2022.

⁷ V. par ex. : Assemblée Nationale, Proposition de loi constitutionnelle visant à retirer le principe de précaution du bloc de constitutionnalité, n° 2033, 13 juin 2014.

⁸ European Commission, « The Regulatory Fitness and Performance Programme Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002), SWD(2018) 38 final », January 2018, p. 39.

que dans la mise en place de mesures de précaution. Il s'agit en particulier d'une obligation de mise sur le marché de denrées alimentaires sûres et non dangereuses et de la mise en place de mesures de retrait ou de rappel des produits en cas de risque avéré ou suspecté. Même si le terme de précaution n'est pas expressément utilisé, la législation alimentaire générale prolonge donc l'obligation de prudence des entreprises jusqu'au risque suspecté⁹.

L'évaluation scientifique joue un rôle crucial en venant étayer le choix de la mesure adéquate par le gestionnaire du risque, en particulier dans le domaine de la précaution. Lorsque la connaissance scientifique tâtonne ou que la controverse scientifique est vivace concernant un risque sanitaire lié à l'alimentation, le processus d'analyse des risques impose une approche dynamique. En tant que gestionnaires du risque, les pouvoirs publics doivent être réactifs pour adopter les mesures nécessaires pour assurer un niveau élevé de protection de la santé. Tant qu'elles sont proportionnées et qu'elles n'imposent pas plus de restrictions que nécessaire à la libre circulation des marchandises, des mesures préventives peuvent être prises. Cependant, la dépendance de la gestion des risques à l'évaluation scientifique des risques peut mener à ralentir ou paralyser le processus de décision¹⁰ notamment pour prendre des mesures strictes. C'est notamment le cas face à des risques toxicologiques ou des risques sanitaires dont l'origine est multifactorielle comme les maladies non transmissibles liées à l'alimentation (diabète, obésité...).

En matière toxicologique, les limites de l'analyse des risques et du principe de précaution peuvent être illustrées par de la suspension de la mise sur le marché du dioxyde de titane (un additif alimentaire blanchisseur et opacifiant)¹¹. À regarder l'exposé des motifs de l'arrêté de suspension du dioxyde de titane¹², les pouvoirs publics ont pris la mesure de l'importance de fonder scientifiquement et précisément leurs mesures de gestion de risque pour justifier une atteinte au principe de libre circulation des marchandises et à certains intérêts économiques. Sans remettre en cause l'importance de l'apparence des aliments, le cas du dioxyde de titane met en évidence qu'entre la vocation esthétique de l'additif et un doute relatif à la sécurité sanitaire du consommateur, le choix n'a pas l'air si évident pour les pouvoirs publics, notamment dans un contexte de libre circulation des marchandises au niveau international. Cette dépendance des pouvoirs publics à la science n'est pas imposée par les textes, puisque « d'autres facteurs légitimes » peuvent être mobilisés pour choisir la mesure la plus appropriée¹³.

La législation alimentaire peut faire l'objet d'ajustements cohérents pour améliorer la prévention des risques sanitaires liés à l'alimentation (exemples tirés de nos travaux) :

- S'agissant de la loyauté de l'information du consommateur, si l'on recherche une réelle transparence quant aux produits utilisés pour la fabrication ou présents dans le produit

⁹ Règlement CE n° 178/2002, art. 19.

¹⁰ V. par ex : les enquêtes : S. Foucart, *La fabrique du mensonge*, 2014; S. Horel, *Intoxication*, La Découverte, 2015.

¹¹ La réglementation du Bisphénol A comme substance en contact avec les denrées alimentaire pourrait très bien servir d'exemple également.

¹² Arrêté du 17 avril 2019 portant suspension de la mise sur le marché des denrées contenant l'additif E 171 (dioxyde de titane - TiO₂), JORF n°0097 du 25 avril 2019.

¹³ Règlement CE n° 178/2002, art. 3, § 12 et 6, § 3, ainsi que le considérant 19. Comme l'a souligné la Commission dans son bilan de qualité de la législation alimentaire générale, il est d'ailleurs mal aisé de déterminer si les mesures sont motivées par l'application du principe de précaution ou par la prise en compte d'autres facteurs légitimes.

final, une réforme de l'article 20 du règlement INCO¹⁴ qui organise « l'omission d'information de constituants d'une denrée alimentaire de la liste des ingrédients » pourrait être envisagée¹⁵. Par exemple, l'indication n'est pas requise pour « les constituants d'un ingrédient qui, au cours du processus de fabrication, ont été temporairement soustraits pour être réincorporés ensuite en quantité ne dépassant pas la teneur initiale ». Cette exemption fait référence au *cracking* alimentaire¹⁶, l'un des marqueurs de l'ultra-transformation des produits, suspectée d'être nocive pour la santé et dont les autorités publiques recommandent de réduire la consommation¹⁷. Cette réforme de l'article 20 pourrait également résoudre une partie des problématiques soulevées sur la question de nitrites dans les denrées alimentaires en touchant la disposition relative aux auxiliaires technologiques¹⁸. Ces derniers pourraient être mentionnés, quelle que soit la manière dont ils apparaissent dans le produit fini.

- S'agissant des risques sanitaires en partie liés à la nutrition humaine, les systèmes d'étiquetages nutritionnels simplifiés (comme le Nutri-score) pourraient servir à contraindre davantage l'offre alimentaire en servant d'appui à la mise en place de profils nutritionnels¹⁹. Le profilage nutritionnel, qui vise à classer les aliments en fonction de critères nutritionnels, pourrait s'appuyer sur ces étiquetages et servir de fondement à la limitation de la valorisation et de la mise sur le marché de certaines denrées alimentaires. Cependant, bien que prévu par la législation européenne depuis 2006²⁰, aucun profil nutritionnel n'a été évalué ou proposé par les institutions européennes.

¹⁴ Sont exemptées d'indication dans la liste des ingrédients, « les substances qui ne sont pas des additifs alimentaires, mais qui sont utilisées de la même manière et dans le même but que les auxiliaires technologiques et qui sont toujours présentes dans le produit fini, même sous une forme modifiée », art 20, Règlement (UE) n° 1169/2011.

¹⁵ Pierre-Étienne Bouillot, « Clean labels : des leviers juridiques pour favoriser la durabilité dans l'alimentation ? », in Marine Friant-Perrot et Nathalie de Grove-Valdeyron (dir.), *Les vingt ans du règlement sur la législation et la sécurité alimentaire dans l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2023.

¹⁶ *Cracking* signifie fragmentation en anglais. Il renvoie aux opérations de décomposition d'un aliment brut en plusieurs composants qui pourront ensuite être assemblés et mis en œuvre dans différents produits.

¹⁷ SANTE PUBLIQUE FRANCE, Recommandations sur l'alimentation, l'activité physique et la sédentarité pour les adultes, janvier 2019

¹⁸ Sont exemptées d'indication dans la liste des ingrédients, « les substances qui ne sont pas des additifs alimentaires, mais qui sont utilisées de la même manière et dans le même but que les auxiliaires technologiques et qui sont toujours présentes dans le produit fini, même sous une forme modifiée », art 20, Règlement (UE) n° 1169/2011.

¹⁹ Pierre-Étienne Bouillot, « Nutri-Score et compagnie, quel avenir pour l'étiquetage nutritionnel simplifié ? », *Dalloz IP/IT*, 2023, 01.

²⁰ Le règlement n° 1924/2006 relatif aux allégations nutritionnelles et de santé prévoyait la définition de ces profils en 2009 afin, par exemple, d'interdire l'usage d'une allégation relative à la faible teneur en sucre alors que le produit est riche en matière grasse.