



Propositions du CNA pour l'entrée en application du « paquet hygiène »

Position n°52 adoptée le 3 novembre 2005 à l'unanimité.

PREAMBULE	3
1. PRESENTATION DES TEXTES DU « PAQUET HYGIENE »	4
2. QUESTIONS IDENTIFIEES PAR LE CNA	7
2.1. QUESTIONS GENERALES OU D'ENSEMBLE	7
2.2. QUESTIONS ESSENTIELLEMENT RELATIVES AU REGLEMENT (CE) N° 852/2004 (HYGIENE GENERALE DES DENREES ALIMENTAIRES)	8
2.3. QUESTIONS RELATIVES AU REGLEMENT (CE) N°853/2004 (REGLES SPECIFIQUES D'HYGIENE APPLICABLES AUX DENREES D'ORIGINE ANIMALE)	24
2.4. QUESTIONS RELATIVES AU REGLEMENT (CE) N°854/2004 (CONTROLES OFFICIELS POUR LES PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE DESTINES A LA CONSOMMATION HUMAINE)	27
2.5. QUESTIONS RELATIVES AU REGLEMENT (CE) N°882/2004 (CONTROLES OFFICIELS DES ALIMENTS POUR ANIMAUX ET DES DENREES ALIMENTAIRES)	28
2.6. QUESTIONS RELATIVES AU REGLEMENT (CE) N° 183/2005 (HYGIENE DES ALIMENTS POUR ANIMAUX)	30
3. COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	33

Préambule

Le 9 novembre 2004, le CNA a adopté un avis relatif à la préparation de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, de certaines dispositions qui concernent les entreprises du règlement (CE) n°178/2002 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.

Ce travail a eu pour objectif d'aider concrètement tous les exploitants du secteur alimentaire à prévoir les adaptations nécessaires de leur activité, dans la mesure où le règlement (CE) n°178/2002 a fait évoluer le droit applicable à l'ensemble des acteurs du secteur agroalimentaire, depuis le producteur primaire jusqu'au distributeur, en formalisant par exemple certaines obligations telles que la traçabilité.

En adoptant cet avis, les membres du CNA ont souhaité que l'analyse ainsi faite soit approfondie dans le but de parvenir à une cohérence d'ensemble des législations nationale et communautaire, et le Conseil a indiqué qu'il apporterait sa contribution afin notamment d'analyser les règlements (CE) n°852/2004 et 853/2004 relatifs à l'hygiène des denrées alimentaires et les règlements (CE) n°854/2004 et 882/2004 relatifs aux contrôles officiels des denrées alimentaires.

Les textes communautaires constitutifs du « paquet hygiène » devant entrer en application le 1^{er} janvier 2006, le Conseil a adopté un mandat de travail le 1^{er} février 2005 pour prolonger la réflexion menée pour l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°178/2002 en l'étendant aux textes constitutifs du « paquet hygiène ». S'agissant du prolongement d'une réflexion antérieure, les président et rapporteur sont demeurés inchangés et le groupe a été présidé par Etienne RECHARD, appartenant au collège du CNA de la transformation ; François COLLART DUTILLEUL, personnalité qualifiée, en étant le rapporteur.

Le mandat précisait que le groupe de travail examinerait les dispositions des règlements (CE) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 :

- n°852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ;
- n°853/2004 fixant les règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ;

et à titre subsidiaire celles des règlements suivants :

- n°854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ;
- n°882/2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité à 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.

Il était prévu que si des textes communautaires devaient être publiés au cours de cet examen, par exemple en ce qui concerne l'alimentation animale ou les critères microbiologiques, le groupe apprécierait la nécessité de les inclure ou non à sa réflexion.

Dès lors qu'il était matériellement impossible d'examiner complètement chacun des règlements avant la date du 1^{er} janvier 2006, une enquête préalable, en particulier auprès des organisations membres du CNA, a été menée pour recueillir leurs questionnements et limiter l'analyse aux points qui posaient des problèmes de compréhension ou d'interprétation.

1. Présentation des textes du « paquet hygiène »

La refonte de la réglementation communautaire trouve son origine dans le livre blanc de la Commission du 12 janvier 2000. Cette nouvelle réglementation européenne est composée essentiellement de six règlements et de deux directives, l'une qui permet l'abrogation des anciennes directives (directive 2004/41), l'autre fixant les règles de police sanitaire (directive 2002/99). Trois règlements concernent les aliments (règlements (CE) n°852/2004, 853/2004, 854/2004), le règlement (CE) n°183/2005 concerne les aliments pour animaux, et les règlements (CE) n°178/2002 et 882/2004 concernent à la fois les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

- Le **règlement (CE) n°178/2002** aussi appelé « Food law » établit « les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire », institue l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) et fixe les procédures relatives à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires.

Ce règlement est le socle fondateur du droit européen dans le domaine de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (Cf. avis n°48 du CNA).

Il crée l'AESA qui est l'équivalent européen de l'AFSSA et le réseau d'alerte européen.

Il fixe un certain nombre de grands principes (principe de précaution, principe de transparence, principe d'innocuité, etc.).

Il définit des obligations spécifiques aux professionnels : obligation de traçabilité, obligation de retrait de produits susceptibles de présenter un risque pour la santé publique, obligation d'information des services de contrôle.

Ce règlement est assorti d'un document d'interprétation établi par la Commission qui vient préciser un certain nombre de notions nouvelles, comme celle relative à la traçabilité, et opposables dès le 1^{er} janvier 2005, date d'entrée en application de ce texte.

- Le **règlement (CE) n°852/2004** du 29 avril 2004 relatif à « l'hygiène des denrées alimentaires ».

Ce règlement établit les règles générales d'hygiène applicables à toutes les denrées alimentaires pour les exploitants du secteur alimentaire.

Il abroge la directive 93/43 (dont il reprend et renforce les grandes lignes directrices) qui était le fondement des principaux textes régissant le domaine de la remise directe au consommateur final et notamment les arrêtés ministériels du 09/05/1995 relatif à la remise directe, du 29/09/1997 relatif à la restauration collective à caractère social, du 03/04/1996 relatif aux établissements d'entreposage, du 20/07/1998 relatif aux transports de denrées alimentaires.

En revanche, son champ d'application est plus large puisqu'il fixe également des règles d'hygiène à respecter par les exploitants agricoles de la production primaire, à savoir la production, l'élevage, la culture de produits primaires y compris la récolte, la traite et la production d'animaux d'élevage avant l'abattage. Il couvre aussi la chasse, la pêche et la cueillette de produits sauvages.

Il est composé :

- d'un corps de texte qui reprend des exigences générales valables à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution ; des exigences spécifiques relatives au contrôle des températures, au respect de la chaîne du froid et aux prélèvements d'échantillons ; l'analyse des dangers et la maîtrise des points critiques HACCP ; les guides de bonnes pratiques d'hygiène (GBPH) ; les enregistrements des établissements ; les conditions d'importation et d'exportation.
- de deux annexes. L'annexe 1 est relative à la production primaire, à l'entreposage sur le lieu de production et au transport depuis ce lieu de production vers un établissement. La seconde est applicable à tous les autres établissements et fixe des prescriptions relatives aux locaux, aux équipements et à leur fonctionnement, aux personnels (et notamment la formation), aux denrées et à l'eau, aux traitements thermiques. L'annexe 2 fixe également les règles applicables au commerce ambulancier, aux distributeurs automatiques et au transport.

Ce règlement entre en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

- Le **règlement (CE) n°853/2004** relatif « aux règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ».

Ses règles viennent en complément de celles qui sont fixées par le règlement 852 pour tous les établissements *a priori* autres que ceux du commerce de détail (pour lesquels, sauf exception, seuls s'appliquent le règlement (CE) n°852/2004 et certains points de l'annexe III de ce règlement (CE) n°853/2004) et ceux fabricant des denrées alimentaires contenant à la fois des produits végétaux et des produits d'origine animale transformés.

Il remplace les anciennes directives sectorielles (17 au total) régissant les établissements qui mettaient leurs produits sur le marché et qui étaient transposées en droit français dans les arrêtés du 17/03/1992 relatif à la découpe de viande et aux abattoirs d'animaux de boucherie, du 23/01/1993 relatif aux produits transformés à base de viande, du 29/02/1996 relatif aux viandes hachées et préparations de viande, du 27, 28 et 29/12/1992 relatifs aux produits de la pêche, du 30/12/1993 relatif aux produits à base de lait, du 01/01/1994 relatif aux abattoirs de volailles, etc.

Il est composé :

- d'un corps de texte fixant des dispositions générales concernant notamment l'enregistrement et l'agrément des établissements, le marquage de salubrité et l'identification des produits.
- de trois annexes concernant pour la première des définitions ; pour la seconde, les modalités pratiques d'apposition des marques de salubrité, l'HACCP et les documents sanitaires accompagnant les animaux à l'abattoir ; pour la troisième, les dispositions

spécifiques d'hygiène applicables aux différents types de produits traités (viandes fraîches d'animaux de boucherie, viandes fraîches de volailles, lait et produits laitiers, etc.).

Ce texte entre en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

- Le **règlement (CE) n°854/2004** du 29 avril 2004 « fixant les règles spécifiques d'organisation de contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ».

Il concerne par conséquent non plus les professionnels mais les services de contrôle inspectant les établissements soumis au règlement 853/2004.

Les dispositions de ce règlement viennent en complément des règles générales régissant les « contrôles officiels » édictées dans le règlement 882/2004 .

Dans le règlement 854/2004, l'inspection en abattoir occupe une part prépondérante. Ce règlement est composé d'articles qui définissent les modalités d'agrément ainsi que les modalités d'exécution de certaines tâches par le personnel de l'abattoir, et d'annexes relatives à un secteur donné (viandes fraîches, mollusques, produits de la pêche, etc.).

Ce règlement entre en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

- Le **règlement (CE) n°882/2004** du 29 avril 2004 relatif « aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux, les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien être des animaux ».

Il ne fait originellement pas partie du « paquet hygiène » mais y est rattaché car il décrit les règles générales s'appliquant aux services officiels dans le cadre de leurs contrôles de la conformité des établissements avec la législation correspondante.

Il précise notamment que les autorités compétentes doivent établir un plan de contrôles officiels pluriannuel dans lequel les opérations sont programmées pour répondre à des objectifs précis en matière de maîtrise du risque alimentaire, que les inspections doivent être réalisées selon des méthodes formalisées et harmonisées, qu'un rapport devra être établi et des bilans d'activité envoyés à la Communauté européenne.

Il précise également que les services de contrôle peuvent être soumis à des audits internes, qu'ils peuvent déléguer des tâches d'inspection à des organismes et percevoir des redevances pour les contrôles effectués dans des conditions dites normales ou de contrôles additionnels (obligation de réaliser une inspection ou des analyses supplémentaires).

Ce règlement entre en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

- Le **règlement (CE) n°183/2005** du 12 janvier 2005 établissant les exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

L'objectif de ce règlement est de formaliser le chaînon manquant dans la démarche « de la ferme à la table » annoncée par le livre blanc sur la sécurité alimentaire, il ne fait pas non plus originellement partie du « paquet hygiène » *sensu stricto*.

Il pose des règles générales d'hygiène depuis la production primaire des aliments pour animaux jusqu'à l'alimentation des animaux producteurs de denrées alimentaires ainsi que des conditions et modalités d'enregistrement et d'agrément des opérateurs.

Ces modalités d'enregistrement (ou d'agrément pour des cas particuliers) concernent tous les opérateurs intervenant dans la chaîne alimentaire de l'alimentation animale et qui ont à leur charge l'obligation de mettre en place des procédures basées sur les principes de l'HACCP (hormis pour la production primaire). Ce règlement renforce également la notion de responsabilité des opérateurs, instaurée par le règlement (CE) n°178/2002, en prévoyant pour eux opérateurs (hors producteurs de production primaire) une souscription à des garanties financières permettant de couvrir les coûts directement consécutifs au retrait du marché, au traitement et à la destruction des aliments pour animaux, des animaux et des denrées alimentaires qui en sont issues. Ces garanties financières, dont la faisabilité technique et les modalités restent à déterminer, sont spécifiques à l'alimentation animale et ne trouvent pas d'équivalence en alimentation humaine.

- La **directive d'abrogation (CE) 2004/41** qui abroge les 17 directives sectorielles existantes. Elle précise que seuls persistent dans l'attente des deux règlements spécifiques correspondants les critères microbiologiques et les dispositions relatives aux températures.
- La **directive (CE) 2002/99** 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 ».

Plusieurs règlements d'application de cet ensemble de textes sont par ailleurs en cours d'élaboration au sein des instances communautaires.

2. Questions identifiées par le CNA

2.1. Questions générales ou d'ensemble

Question 1 - S'agissant de règlements, les textes communautaires sont directement applicables. L'Administration française a-t-elle prévu de publier des textes complémentaires précisant certains points ? Si oui, lesquels ? Comment sera assurée la cohérence entre les textes européens et les textes nationaux encore en vigueur aujourd'hui ?

Bien que l'essentiel de la législation alimentaire se développe sous la forme de règlements, et donc dans des textes d'application directe et uniforme dans tous les Etats membres, ces textes ne se suffisent pas. Lesdits règlements, d'ailleurs, prévoient la possibilité de certains textes d'application ou de précision. Par ailleurs, ces règlements ne font pas disparaître toutes les règles nationales existantes.

Au regard de l'existant, il y a tout d'abord l'ensemble des textes nationaux qui ne sont pas directement ou indirectement remis en cause par les principes posés dans le règlement (CE) n°178/2002. Peu de textes, apparemment, risquent ainsi d'entrer en conflit avec les dispositions communautaires. On peut toutefois citer le cas des articles du Code rural et du Code de la consommation sur la traçabilité (Cf. Avis n° 48 du CNA, p. 30).

Un arrêté complémentaire se justifie chaque fois que les règlements renvoient au pouvoir des Etats et aux dispositions du droit national. Des mesures nationales peuvent aussi se justifier dans le silence des règlements, à moins que ce silence soit intentionnel.

Selon les informations données par les autorités nationales, des dispositions nouvelles se trouveront dans les ordonnances résultant d'une loi d'orientation agricole qui prévoit, sur ces sujets, d'habiliter le gouvernement à légiférer par ordonnances. D'autres résulteront de la modification du décret du 21 juillet 1971 et donc de la partie réglementaire du Code rural.

Les arrêtés nationaux existants devraient être soit abrogés s'ils ne sont pas compatibles avec les règlements nouveaux, soit reconfigurés en conséquence de ces règlements. Cela devrait donner lieu à la rédaction de trois arrêtés complémentaires des règlements du « paquet hygiène » : deux arrêtés complémentaires des règlements (CE) n°852/2004 et 853/2004, et un arrêté complémentaire du règlement (CE) n°183/2005.

Le CNA recommande aux autorités nationales compétentes de procéder à un toilettage méticuleux du droit interne à brève échéance pour déceler les éventuelles contradictions et y remédier.

Question 2 - Les opérateurs chargés de la première commercialisation des produits agricoles sont insuffisamment identifiés dans le champ d'application des règlements du paquet hygiène. Comment sont-ils intégrés dans le champ d'application de ces règlements ?

Le CNA rappelle que la première commercialisation des productions agricoles est exercée concurremment par des entreprises de commerce ou des coopératives agricoles qui toutes sont intégrées au même titre dans le champ d'application de ces règlements.

Le statut juridique des différents opérateurs de la première commercialisation n'est pas un élément différentiel du paquet hygiène. Ces opérateurs exercent tous la même activité (sélection et achat des produits, réception, agréage, collecte, transport, assemblage/mise en conformité aux exigences commerciales, stockage et/ou conditionnement, mise en marché), sont propriétaires de la marchandise qu'ils manipulent et utilisent après transfert de propriété.

Lorsqu'il s'agit de courtiers, qui ne deviennent à aucun moment propriétaires des marchandises et n'exercent aucune action physique sur les produits, ils n'en relèvent pas.

Le CNA s'étonnerait et regretterait que les autorités compétentes, nationales et communautaires, ne partagent pas cette interprétation.

2.2. Questions essentiellement relatives au règlement (CE) n° 852/2004 (Hygiène générale des denrées alimentaires)

Question 3 - Quelle interprétation pour les « petites quantités de produits primaires » fournies directement par le producteur au consommateur final ou au commerce de détail local ? Comment les Etats membres entendent-ils procéder pour limiter les différences d'interprétation ? Y a-t-il d'autres secteurs en France qui aient été amenés, un jour à définir des « petites quantités » ?

Trois critères peuvent être identifiés : « petites quantités », « produits primaires », « commerce de détail local ».

C'est surtout au regard des « petites quantités » que les interrogations sont les plus fortes. Différentes propositions ont été examinées : critère quantitatif objectif (par rapport au fournisseur ou au fourni), critère fiscal ou douanier, critère de valeur (% du chiffre d'affaires du commerce concerné). Le CNA préconise plutôt de ne pas établir de critères quantitatifs qui, pour être utiles, opportuns et réalistes, devraient être posés produit par produit.

A titre d'exemple, de tels critères existent dans le secteur de la pêche lorsqu'il s'agit de définir le seuil d'application de l'obligation d'étiquetage ou de l'activité de mareyeur.

Il en résulte qu'il faut relativiser les enjeux de la question. Il s'agira surtout de savoir si tel professionnel ou exploitant doit se conformer aux dispositions des règlements généraux ou plutôt à un arrêté spécifique qui sera pris par l'Administration pour cette activité. Le CNA souhaite que soit publié sur ce point des mesures spécifiques, en concertation avec les professionnels.

Question 4 - Les modalités d'application sont différentes entre la production primaire (agriculture) et le reste de la filière. Où se situe exactement la limite ? A priori, le transport de l'exploitation agricole jusqu'au premier acheteur relève des opérations connexes auxquelles s'applique les mêmes règles que la production primaire. Qu'en est-il des produits, appartenant aux agriculteurs, mais stockés, voire transformés à façon pour leur compte par un tiers ?

Le règlement (CE) n°852/2004 fait une place à part à la production primaire et aux « opérations connexes ». En réalité, l'enjeu réside dans l'application de l'annexe 1 en cas de connexité à la production primaire et de l'annexe 2 dans le cas contraire.

Il convient également d'analyser les textes et de définir juridiquement leur connexité.

- Doit-on distinguer plutôt selon que c'est le producteur primaire qui a l'initiative et la maîtrise du stockage¹ ou du transport, ou bien plutôt le destinataire ?
- Doit-on distinguer selon que le producteur primaire est ou non encore propriétaire de la marchandise stockée ou transportée ?
- Doit-on distinguer selon la distance de transport des produits primaires non transformés ? Et dans ce cas, quelle distance ?

Le CNA suggère que la définition « des opérations connexes à la production primaire » soit liée à la notion de « modification substantielle des produits primaires », c'est-à-dire que les activités visant à maintenir un produit en l'état ou à l'acheminer d'un point à un autre sans qu'il n'y ait de réelles modifications relèvent de l'annexe 1.

¹ Le stockage (ou entreposage) fait partie des activités connexes à la production primaire sur l'exploitation agricole (CE/852/2004, Annexe I, Partie A, Art.1)

Question 5 - Le règlement ne propose pas de températures de conservation des aliments (tout comme la directive 93/43). En toute logique, l'arrêté du 9 mai 1995 sera abrogé. Qu'advient-il des températures ? Un nouveau texte sera-t-il pris ? Est-ce que les températures resteront les mêmes (idem pour les catégories de produits) ?

Le CNA prend acte de ce que la détermination des températures de conservation des produits continuera de relever des Etats membres. A cet égard, l'Administration exprime sa volonté de maintenir les règles nationales existantes : arrêté du 9 mai 1995, arrêté « transport », arrêté « entreposage ». Le Conseil estime indispensable d'en informer les entreprises.

Question 6 - L'un des considérants du règlement (CE) n° 852/2004 précise que ces règles communautaires « ne devraient s'appliquer qu'aux entreprises, dont le concept suppose une certaine continuité des activités et un certain degré d'organisation ». Dans ce contexte, doit-on considérer que ce règlement s'applique sans nuance à la production primaire « chasse » ? Ne serait-il pas opportun de distinguer entre la chasse « loisir » et la chasse qui valorise sa venaison sur le marché ?

S'agissant de la chasse comme production primaire, deux types d'activités peuvent être distingués :

- La venaison consommée par les chasseurs ou leur entourage plus ou moins proche avec lequel ils partagent le produit de leur chasse (famille, amis, voisins). L'activité de partage de la venaison avec l'entourage demeure aujourd'hui une composante importante liée aux loisirs.
- La venaison valorisée au travers de filières courtes ou longues où le gibier est mis sur le marché par des chasseurs ou des associations de chasse, et acheté par des restaurateurs, détaillants locaux ou négociants en gros. Cette activité semble amenée à se développer dans le futur.

Le cas de la chasse est ainsi à rapprocher de la pêche à la ligne, des jardins amateurs, des activités de cueillette.

La valorisation de la venaison dans des circuits de commercialisation est manifestement placée dans le champ des règlements (CE) n°852/2004 et 853/2004.

En ce qui concerne le produit de la chasse conçue comme une activité de loisir et strictement destiné à l'entourage des chasseurs, le CNA suggère que cette activité soit assimilée à une consommation privée (ou usage domestique privé). Il y aura lieu cependant d'élargir l'acceptation française de l'usage domestique privé qui est limité aux « personnes vivant sous le même toit ».

Question 7 - Le règlement pose des exigences d'agrément et d'enregistrement des exploitations agricoles, des opérateurs de première commercialisation et des industriels. S'agit-il d'exigences nouvelles ou peut-on concevoir d'y satisfaire par la reprise pure et simple des modes actuels de déclaration des activités (déclaration PAC, installation classée ou autre, agrément ONIC des collecteurs, etc.) ? Peut-on y répondre en utilisant les procédures existantes ?

La question de l'obligation d'enregistrement des entreprises est importante et complexe.

Il existe déjà des modalités d'enregistrement bien différentes pour chaque entreprise.

Pour les exploitants agricoles : la déclaration PAC, les installations classées...

Pour les autres : numéros Siret, Siren, agrément ONIC...

Pour les uns et les autres dans la filière animale : le n° d'enregistrement auprès des services vétérinaires.

La question de l'enregistrement pose problème pour des catégories particulières « d'entreprises » comme les chasseurs ou les organisations caritatives.

Il faut rappeler que l'enjeu principal de cet enregistrement réside dans la gestion, l'organisation et le suivi des contrôles officiels.

Le CNA souhaite la recherche de la simplification administrative :

- en mettant en œuvre un guichet unique ;
- en retenant un mode d'enregistrement déjà existant ;
- en assortissant cet enregistrement des informations utiles, par exemple pour savoir d'emblée si l'entreprise relève ou non de la législation alimentaire, en tout ou partie.

Question 8 - Ne serait-il pas opportun de lier le groupe de mots "transformation des denrées alimentaires" à "modification importante", de telle sorte que des opérations de conservation des graines et grains par exemple ne soient pas considérées comme une opération de transformation ni à la ferme, ni dans les installations de stockage. Les mots « préparés » et « traités » sont-ils synonymes de « transformés » ?

Des interrogations se font jour au regard de la notion de « transformation ». L'enjeu de la notion est double :

- Elle conditionne l'application des règles à la production primaire (annexe I). Cependant, un produit primaire peut subir une modification substantielle et ainsi sortir du cadre de la production primaire sans être pour autant transformé ;
- Pour les entreprises qui ne relèvent pas de la production primaire, elle conditionne l'application du chapitre II de l'annexe II.

Ainsi, tous les opérateurs ne relevant pas de la production primaire et des opérations connexes doivent satisfaire à l'annexe II, qu'il s'agisse de produits transformés ou non transformés, mais un chapitre (chapitre II) concerne spécifiquement les produits préparés, traités ou transformés.

En revanche, un exploitant agricole ne relève de l'annexe I que dans la mesure où son activité concerne des produits primaires. Si elle s'étend à des produits qui subissent une modification substantielle, il passe alors, pour ces produits, sous l'emprise de l'annexe II.

Dans ce contexte, la notion de transformation doit s'apprécier différemment selon les produits. Ainsi, par exemple, le séchage des céréales, uniquement destiné à abaisser le taux d'humidité, ne devrait pas être considéré comme une opération modifiant de manière substantielle ces produits. En revanche, le séchage de tomates ou des prunes (pruneaux) ou encore de jambon constitue une opération de transformation, et entraîne l'application de l'annexe II.

Afin de déterminer les cas dans lesquels il y a ou non transformation de produits primaires par un exploitant agricole, il est possible d'envisager :

- soit l'établissement d'une liste de produits pour lesquels le séchage, la conservation ou le conditionnement ne constituent pas une opération de transformation ;
- soit que chaque opérateur se classe lui-même dans l'annexe I ou dans l'annexe II pour les opérations susceptibles de relever d'une transformation, sous le contrôle de l'administration.

Le CNA souhaite que les autorités françaises, de préférence en lien avec le niveau communautaire, établissent une doctrine et la fasse connaître aux opérateurs concernés.

A côté de la notion de transformation, une autre difficulté concerne la notion de « traitement physique » à laquelle fait référence le règlement (CE) n°183/2005, spécialement dans le considérant 8.

L'analyse détaillée des différents textes communautaires permet cependant de dégager une recommandation.

Le règlement (CE) n°852/2004 fournit un certain nombre de définitions qui permettent d'obtenir un premier niveau d'information à ce sujet :

- **Produits primaires** : les produits issus de la production primaire, y compris les produits du sol, de l'élevage, de la chasse et de la pêche. (Cf. art. 2.1.b) du 852/2004) ;
- **Transformation** : toute action entraînant une modification importante du produit initial, y compris par chauffage, fumaison, salaison, maturation, dessiccation, marinage, extraction, extrusion, ou une combinaison de ces procédés. (Cf. art. 2.1.m) du 852/2004);
- **Produits non transformés** : les denrées alimentaires n'ayant pas subi de transformation et qui comprennent les produits qui ont été divisés, séparés, tranchés, découpés, désossés, hachés, dépouillés, broyés, coupés, nettoyés, taillés, décortiqués, moulus, réfrigérés, congelés, surgelés ou décongelés. (Cf. art. 2.1.n) du 852/2004) ;
- **Produits transformés** : les denrées alimentaires résultant de la transformation de produits non transformés. Ces produits peuvent contenir des substances qui sont nécessaires à leur fabrication ou pour leur conférer des caractéristiques spécifiques. (Cf. art. 2.1.o) du 852/2004)

Cependant, nous pouvons constater à la lecture de ces définitions que :

- d'une part, la liste des opérations assimilées à des transformations ou des non-transformations n'est pas exhaustive et est donc sujette en partie à interprétation et,
- d'autre part, les opérations citées relèvent exclusivement du domaine animal, ce qui entraîne des questions concernant le secteur végétal.

Pour les raisons techniques et juridiques suivantes, les opérations de séchage, de conditionnement et d'utilisation d'insecticides de stockage devraient être exclues de la liste des opérations de transformation :

- a) Le produit ne subit pas de modification importante : la définition de transformation insiste sur le fait que cette notion doit être intimement liée à la notion de modification importante du produit. Or, il apparaît que les trois opérations précitées ne modifient pas sensiblement la nature des produits.
- b) Les opérations citées visent à conserver le produit dans un bon état sanitaire : de plus, ces opérations qui ne modifient pas sensiblement le produit initial ont bien souvent comme objectif de maintenir la denrée alimentaire dans un état **satisfaisant et stable au plan hygiénique**. On peut citer sur ce point l'exemple des modalités de conservation des graines et grains qui peut donner lieu à trois types d'actions :
 - abaissement de la température pour lutter contre les insectes existants ;
 - abaissement du degré d'humidité pour lutter contre le développement des moisissures, sources potentielles de mycotoxines² ;
 - traitement complémentaire pour empêcher l'infestation par des insectes (utilisation d'un insecticide).

Cet exemple montre comment il peut ne pas y avoir de « transformation », à proprement parler, tout en développant une activité susceptible d'être considérée comme un « traitement physique » du produit.

- c) Certains règlements communautaires excluent explicitement du registre de la transformation ce type d'opérations : Le règlement 856/2005 sur les toxines de fusarium, par exemple, mentionne dans les tableaux des annexes (note de bas de page n°2) que : « les teneurs maximales fixées pour les céréales brutes s'appliquent aux céréales mises sur le marché en vue de subir une première transformation....On entend par première transformation tout traitement physique ou thermique, autre que le séchage du grain. **Les opérations** de nettoyage, de tri et **de séchage ne sont pas considérées comme une première transformation** dans la mesure où aucune action physique n'est exercée sur le grain proprement dit et que le grain reste totalement intact après le nettoyage ».
- d) Enfin, la nomenclature communautaire et internationale des produits agricoles et alimentaires confirme cette analyse :
 - au niveau communautaire : des textes sur la politique agricole commune et notamment le règlement (CE) n°2199/2004 et son annexe I, établissent une

² Le lien de causalité entre degré d'humidité pour le lot et apparition de mycotoxines n'est pas direct et systématique. Le degré d'humidité peut favoriser le développement de moisissures, qui peuvent ou non synthétiser des mycotoxines en fonction des souches de moisissures développées.

nomenclature des produits agricoles pour les restitutions à l'exportation qui distingue clairement les produits bruts (grains de céréales) des produits transformés (produits issus de la meunerie par exemple). Le bulletin officiel des douanes en France reprend cette même classification.

- au niveau international : le Codex alimentarius indique dans une norme intitulée « Codex classification of foods and animal feeds » que les céréales en grains (classe 03-020) constituent une sous-catégorie de la classe A « denrées alimentaires **primaires** ». Réciproquement, dans la classe D intitulée « denrées alimentaires **transformées** d'origine végétale » apparaissent uniquement les grains de céréales moulus (classe 13-065)

Le CNA propose donc qu'une action visant seulement à maintenir le produit dans un état de stabilité ne soit pas considérée comme une transformation.

Question 9 - Un opérateur de 1^{ère} commercialisation (négoce, coopération) peut-il être tenu responsable en cas de problème si un livreur ne tient pas de registre ? Par exemple, est-ce que des feuilles d'enregistrement de culture peuvent être archivées et disponibles auprès de l'opérateur de 1^{ère} commercialisation plutôt que sur chaque exploitation? Plus globalement, est-ce à un client de s'assurer que son fournisseur a respecté les règles d'hygiène ?

En termes d'application des règlements du paquet hygiène relatifs aux actions des opérateurs sur les produits qu'ils ont en charge, le CNA rappelle qu'il s'agit du suivi des risques rattachés à un produit. Quel que soit le schéma retenu :

- Toute production agricole est produite sur une exploitation agricole, indépendamment de son statut juridique (GAEC, société, etc.) ;
- Toute production agricole est ensuite mise sur le marché au travers de la 1^{ère} commercialisation, vers le circuit coopératif ou privé, avec transfert de propriété ;
- Tout produit est ensuite soumis soit à des transferts de propriétés successifs (commerce), soit à des transformations successives (industries agroalimentaires).

Tout d'abord, il apparaît clairement dans le règlement (CE) n°178/2002 que les exploitants agricoles sont des « exploitants » au sens de ce règlement et, comme tels, soumis à toutes les obligations qui en résultent. C'est donc à eux qu'il revient d'assumer ces obligations. Cela n'exclut pas la possibilité pour les opérateurs de la première commercialisation d'aider les exploitants du secteur primaire à satisfaire à leurs obligations d'enregistrement et d'archivage.

Ensuite, il est également clair que les opérateurs de 1^{ère} commercialisation (coopératives ou négociants) qui reçoivent et commercialisent des produits agricoles sont eux-mêmes des « entreprises » soumises à leur tour à l'ensemble des obligations de la législation alimentaire.

Enfin, si des différences existent entre les obligations des coopératives et des négociants, elles viennent des règles de la coopération et non de la législation alimentaire.

En tout état de cause, et en particulier au regard de l'obligation de tenir un registre (voir art. R. 853/2004), rien n'interdit *a priori* de considérer que les informations émanant des

exploitants agricoles et recueillies par les opérateurs de 1^{ère} commercialisation, par exemple ceux qui sont certifiés au titre de l'assurance qualité, puissent suffire à satisfaire à cette obligation.

Question 10 - L'article 4 précise que, « les exploitants du secteur alimentaire prennent, le cas échéant, les mesures d'hygiène spécifiques suivantes :[...] prélèvement d'échantillons et analyses ». La référence à l'expression « le cas échéant » ne risque-t-elle pas de faire naître une difficulté d'interprétation quant au caractère facultatif ou obligatoire du recours à de telles analyses ?

L'appréciation de la signification de l'expression « le cas échéant » suscite d'importantes difficultés et une crainte des professionnels. Ces derniers craignent en effet que les administrations interprètent cette expression d'une manière qui conduit à rendre obligatoire le recours à des « analyses » - qui peuvent s'avérer très coûteuses - mentionnées dans l'article 4.

Le CNA suggère aux autorités nationales et communautaires de préciser la phrase incriminée du règlement (CE) n°852/2004 de telle manière que la nécessité d'analyses soit justifiée par une « analyse préalable des risques ».

Une telle demande apparaît justifiable par référence au règlement (CE) n°178/2002 qui fait du recours à l'analyse des risques une exigence à la fois générale, fondamentale et impérative dans la mise en œuvre de la législation alimentaire.

Question 11 - Le fait que le paquet hygiène mentionne formellement les principes de l'HACCP implique-t-il une différence dans la manière de gérer les risques chez les restaurateurs ?

Il n'apparaît pas de différence au vu des textes.

Question 12 - Si la méthode HACCP n'est pas imposée dans la production primaire, les Etats membres doivent cependant inciter les agriculteurs à s'y conformer progressivement. Comment ? Par quelles structures ? Quand ?

Il se confirme en effet que le respect des principes HACCP ne s'impose pas à la production primaire, avec toutefois deux nuances :

- le règlement (CE) n°852/2004 prévoit la possibilité d'une extension de ces principes à la production primaire à la suite du rapport fait au Parlement européen en 2009 :
- le considérant n°14 de ce même règlement incite les Etats à mettre progressivement en œuvre ces principes dans la production primaire.

A cet égard, l'incitation des agriculteurs à appliquer les principes HACCP peut prendre au moins deux formes.

D'une part, ces principes seront pour partie mis en œuvre à travers les GBPH puisque les uns et les autres s'appuient sur une analyse des dangers. Le développement des GBPH devrait ainsi peu à peu amener les exploitants agricoles à se situer dans la perspective des principes HACCP.

D'autre part, lorsque et s'il y a regroupement des opérateurs de base dans des instances de niveau intermédiaire (coopératives, associations, etc.), il semble dans l'intérêt de ces instances intermédiaires, notamment des opérateurs de 1^{ère} commercialisation (coopératives ou négociants), de jouer un rôle incitatif déterminant au regard de la mise en œuvre des GBPH par les producteurs.

Question 13 - Quelles modalités pour l'agrément vétérinaire ?

La question de l'agrément vétérinaire est traitée différemment dans les règlements communautaires (art. 8, R. 882/2004, art. 6, R. 852/2004, art. 4 R. 853/2004) et en droit national (arrêté 28 juin 1994).

En particulier, une différence existe quant à la durée de l'agrément provisoire.

Eu égard à ces différences, le CNA prend acte de ce que l'Administration entend publier un nouvel arrêté modifiant celui du 28 juin 1994.

Question 14 - Les guides de bonnes pratiques d'hygiène déjà validés seront-ils acceptés en application du paquet hygiène ? Cette validation sera-t-elle soumise à l'intégration de nouvelles fiches (ex : allergènes) ?

Plusieurs questions se posent au regard des guides de bonnes pratiques d'hygiène et en particulier celle de leur validation par l'autorité compétente.

Il va en effet falloir vérifier si les guides existants sont compatibles avec la nouvelle législation alimentaire. Il va également falloir élaborer et valider des guides dans les métiers qui en sont encore dépourvus (et notamment dans la production primaire).

Cette vague de validation pourrait susciter un encombrement au sein des administrations compétentes et de l'AFSSA et, par conséquent, des retards dans la mise en œuvre de ces guides.

Il en résulte que, même si l'élaboration et la validation de guides ne sont soumises à aucun délai, l'attention des professionnels est appelée par le CNA sur la nécessité de soumettre les guides existants à validation dès maintenant et sans perdre de temps, afin de limiter le plus possible cet encombrement.

Par ailleurs, le CNA propose à l'Administration de considérer tout guide élaboré par une organisation professionnelle reconnue, et déposé aux fins de validation auprès de l'administration compétente, comme un document de référence pour le secteur concerné, jusqu'à validation définitive. Cette solution permettrait aux professionnels de mettre en œuvre

ces versions provisoires sans attendre un processus de validation qui risque d'être tardif au regard de la nécessité de disposer d'outils opérationnels facilitant la mise en place de la nouvelle législation.

Question 15 - Une préoccupation importante des agriculteurs est de disposer d'outils opérationnels. Or, certaines filières n'ont pas de guides de bonnes pratiques d'hygiène. Comment valoriser les nombreuses initiatives existantes dans chaque filière, les confronter aux nouvelles exigences réglementaires et les compléter si nécessaire ?

Il convient d'avoir une attention toute particulière pour l'élaboration de Guides de bonnes pratiques d'hygiène dans la production primaire. D'une part, en effet, toutes les filières n'en sont pas encore dotées. D'autre part, les GBPH existants commencent en général à partir de la récolte et doivent être complétés en amont.

Le CNA estime indispensable que les filières se concertent pour tirer parti des initiatives les plus avancées.

Question 16 - Quel pourrait être le statut des démarches volontaires d'entreprises ayant déployé les bonnes pratiques professionnelles décrites dans les référentiels listés au point 3, auditées et certifiées par des organismes certificateurs tierce partie ?

Les démarches volontaires d'entreprises visant la mise en place de « bonnes pratiques professionnelles » n'ont pas de statut juridique particulier. Elles sont en outre de nature diverse : certaines sont dirigées par l'Etat (agriculture raisonnée, signes de qualité), d'autres correspondent à la mise en œuvre d'une discipline professionnelle collective (bonnes pratiques professionnelles, codes d'usage), d'autres enfin s'inscrivent dans le cadre strict d'une relation client/fournisseur. Si ces démarches ont en général pour objet d'assurer la loyauté du commerce et celle de l'information des consommateurs, elles comportent à des degrés variables des éléments relatifs à la sécurité des produits et ne peuvent être réputées équivalentes aux « guides de bonnes pratiques d'hygiène ».

Il en ressort que les « bonnes pratiques professionnelles » ne pourront être validées comme GBPH, qu'après examen au cas par cas et dans la mesure où leur contenu sera en adéquation avec la réglementation.

Question 17 - Est-ce que les structures de regroupement de producteurs agricoles (opérateurs de 1^{ère} commercialisation, associations, groupements de producteurs) peuvent jouer un rôle particulier dans la mise en œuvre de la législation et dans son contrôle ?

Compte tenu du nombre important de contrôles officiels qui vont devenir nécessaires, notamment en raison de la soumission de la production primaire à la nouvelle architecture de la législation alimentaire, la question se pose de savoir s'il ne serait pas possible de les regrouper et de les rationaliser.

Il pourrait être envisagé que les contrôles aient lieu au niveau d'un regroupement d'opérateurs de base : exploitants agricoles, commerçants détaillants, etc.

Ces « producteurs de base » sont en effet souvent déjà regroupés ou pourraient l'être : opérateurs de 1^{ère} commercialisation, associations, groupements de producteurs, contrats « collectifs » d'intégration ou de référencement, etc. Trois conditions devraient cependant être satisfaites :

- la structure de regroupement devrait disposer d'un système de management et/ou d'assurance de la qualité sur la base d'un référentiel officiellement reconnu ;
- les « producteurs de base » devraient s'engager contractuellement à mettre en place les procédures utiles au fonctionnement de ce système de management et/ou d'assurance de la qualité ;
- la structure de regroupement devrait procéder au contrôle des opérateurs de base qu'elle effectuerait selon des modalités officiellement reconnues.

Sous ces conditions, le CNA propose que l'instance de regroupement soit reconnue officiellement comme le niveau pertinent où les contrôles officiels sont susceptibles d'être effectués.

Il faudrait alors mettre en cohérence cette organisation, ainsi rationalisée, avec la notion d'exploitant, la notion de « mise en marché » et la notion de « responsabilité » mises en œuvre par la législation alimentaire, et notamment le règlement (CE) n°178/2002.

Question 18 - Concernant l'article 8 paragraphe 1.b, existe-t-il des codes d'usages pertinents du Codex alimentarius applicables lors de la rédaction des guides pour la distribution ?

Le CNA ne peut répondre à cette question qui suppose une recherche documentaire. Il peut en revanche indiquer que tout GBPH, qu'il concerne ou non le secteur de la distribution, doit être conforme à l'ensemble des normes du Codex alimentarius.

Question 19 - Concernant l'article 8 paragraphe 2, quelles seront les modalités de rédaction des guides sous l'égide de l'AFNOR (si cette éventualité est envisagée en France) ? Quelles sont les conséquences sur les guides déjà parus de la future norme AFNOR ?

L'AFNOR élabore des normes de rédaction des GBPH, autrement dit une méthodologie pour construire un GBPH et renvoie aux normes du Codex. L'élaboration de ces guides sous l'égide d'un institut de normalisation est une possibilité proposée par le règlement.

Question 20 - Concernant l'article 8 paragraphe 4, quelles sont les conséquences concrètes du système européen d'enregistrement des guides mis à disposition des Etats membres sur les guides déjà parus et ceux à venir ? Lorsqu'il existe un guide communautaire, le guide national peut-il toujours être considéré par les professionnels de l'Etat membre en question ? Si oui, en cas de divergences des

pratiques préconisées entre le guide national et le guide communautaire, lequel doit être pris en compte ?

Il n'y a aucune conséquence concrète du système européen d'enregistrement des GBPH sur les guides déjà parus ou ceux à venir.

D'une part, il y a seulement une obligation de notification à l'autorité communautaire des GBPH nationaux.

D'autre part, il n'y a pas de hiérarchie *a priori* entre les GBPH communautaires et les guides nationaux. Toutefois, s'agissant de l'alimentation animale, l'objectif de l'Administration est de ne pas valider un GBPH national lorsqu'il existe un GBPH communautaire couvrant la même activité. Cette position peut s'autoriser de ce que, dans le règlement propre à l'alimentation animale, les GBPH communautaires sont traités avant ceux nationaux. Elle est également rendue opportune par le fait qu'il existe d'ores et déjà des GBPH communautaires, à la différence du secteur de l'alimentation humaine où il n'en existe pas encore.

Le CNA estime que les autorités françaises devront informer la Commission européenne des questions qui se posent en France pour l'articulation des GBPH nationaux et communautaires pour qu'à moyen terme des lignes directrices puissent être publiées.

Question 21 - Comment rendre les GBPH plus accessibles ?.

Le CNA ne peut qu'indiquer que les GBPH sont accessibles dès lors qu'ils sont publiés au Journal officiel et qu'il est de l'intérêt des professionnels d'exercer une veille pour avoir connaissance des validations au fur et à mesure qu'elles sont prononcées.

Question 22 - Un guide national peut-il être transformé en guide européen ? Quelle est la procédure de validation européenne ?

La procédure de validation des GBPH communautaires est prévue par l'article 9 du règlement (CE) n°852/2004. Mais elle requiert un texte d'application non encore adopté et elle n'est donc pas encore établie avec précision.

Le CNA estime que les autorités communautaires devraient être soucieuses d'apporter les précisions utiles dans les meilleurs délais.

Question 23 - Quelle pourrait être la nature des mesures transitoires mentionnées à l'article 12 ?

Des dispositions provisoires peuvent s'avérer utiles conformément aux articles 12 du règlement (CE) n°852/2004 et 9 du règlement (CE) n°853/2004.

D'ailleurs le projet de règlement concernant des mesures transitoires en prévoit, notamment sur l'information sur la chaîne alimentaire, sur l'utilisation des anciennes marques de salubrité, etc.

Question 24 - Des dérogations sont prévues par les règlements (CE) n°852/2004 et 853/2004. Elles concernent une « activité marginale, localisée, restreinte » ou les « méthodes traditionnelles », les « régions soumises à des contraintes géographiques ». Serait-il possible de définir ces termes ?

Les règlements font référence à des notions standards difficiles à cerner : « petites quantités », « activité marginale, localisée et restreinte », « régions soumises à des contraintes géographiques », « méthodes traditionnelles ».

En réalité, il convient de distinguer deux sortes de notions :

- Tout d'abord, certaines d'entre elles relèvent exclusivement des Etats membres. Il appartiendra donc de les préciser dans des textes nationaux d'application ou d'adaptation. Tel est le cas de « petites quantités » que l'on trouve dans le règlement (CE) n°852/2004 (art. 1.2.c) et dans le règlement (CE) n°853/2004 (art. 1.3.c, d, e). Tel est aussi le cas pour la notion « activité marginale, localisée, restreinte » qui apparaît dans le règlement (CE) n°853/2004 (art. 1.5.b.ii).
- Ensuite, d'autres notions cadres sont précisées à l'initiative de chaque Etat membre, mais avec un contrôle communautaire. Ainsi en est-il de la notion de « région soumise à des contraintes géographiques », prévue par le règlement 852 (art. 13.4.a.ii) et par le règlement 853 (art. 10.4.a.ii). Ainsi en est-il aussi pour la notion de « méthodes traditionnelles », à laquelle fait référence le règlement 852 (art. 13.4.a.i). Dans ces différents cas, en effet, chaque Etat qui prend sur ces bases des mesures d'adaptation doit en informer la Commission et les autres Etats membres en fournissant des informations réglementées, précises et complètes. Les autres Etats membres peuvent alors élever des objections qui suivent une procédure précisément définie : voir les articles 13.5 et suivants du règlement 852 et 10.5 et suivants du règlement 853.

Le CNA recommande que les autorités françaises prennent l'initiative de préciser ces notions en concertation avec les professionnels concernés.

Question 25 - Pour la tenue d'un registre, quels sont pour les plantes les organismes nuisibles ou maladies susceptibles d'affecter la sûreté des productions végétales ? A partir de quels seuils ?

Il s'agit des facteurs susceptibles d'avoir un impact sur la sécurité finale du produit. C'est le cas par exemple des substances présentant des dangers pour l'homme comme les mycotoxines dont les teneurs acceptables sont (ou doivent être) déterminées dans un cadre réglementaire.

Question 26 - Pour la tenue d'un registre, quel est le formalisme attendu ? Un carnet est-il suffisant ? Les informations doivent-elles être présentes forcément sur l'exploitation ?

S'agissant de l'enregistrement des produits facteurs de risques, il n'y a pas de formalisme précis imposé.

Le CNA recommande aux opérateurs de suivre les modalités définies pour la traçabilité et déjà débattues dans l'avis relatif à la mise en œuvre du règlement (CE) n°178/2002.³

Question 27 - Est-il possible de tenir compte des situations particulières des associations humanitaires et des banques alimentaires et, dans un premier temps, de donner à leurs fédérations des guides, inspirés du système HACCP, leur indiquant les mesures-clefs pour maîtriser les points critiques sans les obliger à concevoir elles-mêmes ces mesures par une démarche exigeant une formation qui n'est pas à leur portée ?

Le CNA recommande d'assouplir les conséquences juridiques de la nouvelle législation alimentaire pour tenir compte de la situation particulière des banques alimentaires, associations caritatives et autres « entreprises » à but non lucratif selon la terminologie du règlement (CE) n°178/2002.

Cet aménagement ne devrait évidemment pas conduire à exempter ces « entreprises » de toute contrainte relative à l'hygiène. Il s'agit seulement de prévoir pour elles un « régime simplifié ».

Par exemple, il est difficile d'exiger des bénévoles qu'ils suivent tous impérativement une formation complète à l'hygiène, au risque de les dissuader de poursuivre leur engagement volontaire et d'affaiblir les organisations humanitaires dont ils sont membres. Par ailleurs, même si le CNA les y encourage, il peut s'avérer difficile pour les non professionnels bénévoles des organisations humanitaires, d'élaborer des guides de bonnes pratiques adaptés. Ces organisations souhaiteraient donc recevoir de l'Administration des consignes claires correspondant aux principales mesures d'hygiène à respecter en rapport avec leur activité.

Question 28 - Les Banques alimentaires utilisent déjà des « carnets de bord », des procédures, des recommandations écrites internes. Dans quelle mesure leur transformation en guide pourrait être facilitée ? Leur validation doit-elle absolument prendre une dimension nationale ou européenne, ou bien un simple enregistrement serait-il suffisant ?

³ Le rapprochement de l'article 18 du règlement CE n°178/2002 et de l'avis du CNA n°48 ne lève pas complètement l'ambiguïté sur le terme « traçabilité ». Pour mémoire, les lignes directrices de la DGSANCO sur la traçabilité réglementaire rappellent que la fourniture des listes des fournisseurs et des clients par les opérateurs suffit à répondre à cette exigence réglementaire.

Dans le cas des registres, il s'agit d'« enregistrement des pratiques » (cf. Définitions des pratiques à enregistrer : Annexe I – Chapitre III – Articles 8 et 9), et non de « traçabilité réglementaire ».

Il paraît difficile, pour les Banques alimentaires et autres organismes à but non lucratif, d'échapper à l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène (GBPH) correspondants à leur activité particulière.

Si ces GBPH peuvent avoir un champ d'application plus restreint que pour un opérateur économique ordinaire, il n'en demeure pas moins que les GBPH doivent porter sur tous les risques pour la santé humaine et poser les moyens de les maîtriser : respect de la chaîne du froid, etc.

Le CNA considère que, s'il paraît difficile d'agir localement, il paraît en revanche plus approprié que les fédérations ou autres regroupements prennent l'initiative d'élaborer des GBPH.

Question 29 - En annexe, il est question des maisons d'habitation dans lesquelles régulièrement des préparations alimentaires pourraient être faites. Pour des questions de concurrence déloyale entre des professionnels disposant d'un local professionnel et des professionnels disposant d'une maison, qu'entend le législateur par « régulièrement » et quelles opérations pourront être faites ?

Pour l'application du chapitre 3 de l'annexe II du règlement (CE) n°852/2004, il est fait référence à des denrées « régulièrement préparées » dans des maisons d'habitation.

Pour apprécier la notion de régularité, le CNA recommande de la définir par référence au statut professionnel et/ou fiscal de l'opérateur. Il importe en effet de raisonner de manière à éviter les distorsions de concurrence, c'est-à-dire en permettant que les activités « occasionnelles » soient exonérées des obligations du règlement. La notion de régularité renvoie ainsi à la présence sur un « marché concurrentiel » et donc à un statut professionnel et fiscal.

Question 30 - La notion d'obligation de résultats est énoncée, notamment pour le maintien en température des produits transportés. Le choix des moyens est donc laissé aux exploitants. Or, depuis janvier 2005, une note de service impose aux exploitants de nouvelles procédures pour s'assurer du maintien en température de leurs véhicules. Quelle sera la validité de cette note de service au 1^{er} janvier 2006 ?

La question vise le cas très particulier de l'accord ATP sur le transport. Cet accord a été rendu obligatoire en France. Dès lors, la France peut-elle encore l'imposer en plus des obligations du règlement ou doit-elle le supprimer afin de ne soumettre les entreprises qu'aux obligations issues de la nouvelle législation ?

Le CNA a interrogé l'Administration sur ce point, afin que celle-ci puisse évoquer ce cas particulier lors des discussions communautaires sur les règlements d'application. Il souhaite que les professionnels soient informés dès que les négociations auront abouti.

Question 31 - L'annexe II article VIII.2 prévoit une obligation d'information de l'employeur par le salarié en cas de maladie ou de symptômes. Comment rendre cette exigence applicable en entreprises ? Est-elle compatible avec le Code du travail au regard du secret médical pour le salarié ?

Cet article du règlement ne tient pas compte des règles relatives à la surveillance médicale des salariés. En France, la surveillance médicale relève du médecin du travail, évidemment soumis au respect du secret professionnel. Le salarié a donc en principe un rôle plutôt passif. Il appartient au médecin du travail d'identifier les incompatibilités entre l'état de santé des salariés et leur travail, d'en déduire un avis d'inaptitude limité ou général, temporaire ou définitif. L'employeur prend alors en compte cet avis d'inaptitude (non médicalement motivé) et met en œuvre un reclassement ou une rupture du contrat de travail. Le salarié peut donc aller voir le médecin du travail et lui expliquer ses problèmes de santé, mais jusqu'à présent, il n'a aucune obligation de « se dénoncer ».

Une telle obligation de dénonciation pourrait se concevoir par référence à l'obligation de veiller à sa santé et sa sécurité et à celle de ses collègues de travail (art. L. 230-3 du Code du travail). Il y a même là une exigence de santé publique. Mais il reste que, sans l'intervention du médecin du travail, l'employeur ne peut pas prendre en compte l'état de santé du salarié (art. L 122-45 du Code du travail). S'il le fait, sa mesure est nulle de plein droit, car discriminatoire. Seule est concevable une mesure spécifique fondée sur l'inaptitude constatée par le médecin du travail. Dans ce cas, il n'y a pas de discrimination si la mesure est objective, nécessaire et appropriée (art. L 122-45-4 du Code du travail, loi n° 2005-102 du 11 février 2005, art. 24-III).

Il reste que, compte tenu du contexte de santé publique, le règlement intérieur de l'entreprise peut sans doute imposer au salarié concerné une visite médicale spontanée auprès du médecin du travail. Mais l'articulation des dispositions du règlement communautaire avec celles du droit du travail n'en est pas moins malaisée.

C'est pourquoi, le CNA recommande l'adaptation du Code du travail et/ou des conventions collectives au regard des trois difficultés à envisager :

- celle liée à la reconnaissance d'une obligation, pour le salarié, de dénoncer son état de santé ;
- celle de définir une procédure à suivre pour mettre en œuvre cette nouvelle exigence réglementaire : devant qui, avec quel degré d'information pour l'employeur, sous quels recours ;
- celle liée aux conséquences de la mise à l'écart provisoire du poste de travail, sans maladie déclarée de nature à justifier un arrêt de travail : le salarié doit-il rester présent dans l'entreprise, pour quoi faire, peut-il rentrer chez lui, est-il payé, quel est son statut durant la mise à l'écart ?

Question 32 - Le règlement fait référence à la formation des manutentionnaires. S'agit-il des manipulateurs de denrées alimentaires ?

Les obligations générales de formation sont clairement différenciées entre les manutentionnaires (ou manipulateurs) et les responsables en charge de l'HACCP ou du suivi des GBPH.

Il serait utile que ces obligations soient résumées de façon synthétique sous forme de plan de formation annuel pour l'ensemble des personnels salariés ou artisans lors de l'élaboration des GBPH.

De même, et vu le fort «turn over» de personnel dans l'alimentaire de proximité (distribution, restauration, etc.), le CNA estime souhaitable de mobiliser et sensibiliser employeurs et employés des TPE sur une utilisation prioritaire des droits individuels de formation (DIF) des salariés concernés pour la formation professionnelle à la sécurité sanitaire des aliments prévue par le règlement dans le cadre de la formation professionnelle continue.

Question 33 - Doit-on déduire du chapitre sur la formation que les responsables qualité des enseignes doivent avoir reçu une formation en ce qui concerne l'application des principes HACCP et que le personnel employé dans les plates-formes et entrepôts manipulant les denrées alimentaires doit disposer d'instructions en matière d'hygiène alimentaire ?

La formation sur l'application des principes HACCP vise une formation concrète sur un objet correspondant à une « fiche de poste ». Il ne s'agit pas de former les salariés à la théorie ou à la généralité des principes HACCP.

Un plan de formation est par contre nécessaire qui précise comment l'employeur satisfait, poste par poste, à ses obligations de formation obligatoire à l'hygiène alimentaire et comment il souhaite ou non rendre cette formation éligible aux droits individuels de formation des salariés concernés selon les postes. Les exigences en matière de formation étant cependant très imprécises, le CNA préconise qu'un chapitre soit consacré à la formation des personnels dans chaque GBPH.

2.3. Questions relatives au règlement (CE) n°853/2004 (règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées d'origine animale)

Question 34 - Les produits dépendant uniquement du règlement (CE) n°853/2004 sont-ils dépourvus de marque d'identification s'ils contiennent des ingrédients d'origine animale ? Plus généralement, peut-on préciser la frontière entre ceux qui doivent porter une marque de salubrité, une marque d'identification et les autres ? Par ailleurs, le règlement (CE) n°853/2004 ne s'applique qu'aux professionnels du secteur des produits d'origine animale qui commercialisent leurs produits à des tiers, en dehors du cadre du système de dispense d'agrément sanitaire. Peut-on établir clairement une liste la plus exhaustive possible en ce qui concerne les produits « mixtes » contenant à la fois des produits d'origine animale et des produits d'origine végétale exclus du champ d'application de ce règlement ?

Cette question soulève à titre principal la difficulté de définir ce qu'est un produit mixte ou composite, c'est-à-dire mélangeant une denrée d'origine végétale et une d'origine animale : yaourt aux fruits, pizza, cassoulet, mayonnaise, etc.

Le principal enjeu de cette question réside dans l'application au produit composite soit du règlement (CE) n°852/2004 seulement, soit également du règlement (CE) n°853/2004.

Sur cette question, la Commission européenne prépare un document explicatif auquel le CNA entend renvoyer car il semble de nature à lever les incertitudes identifiées. Ce document propose des orientations en distinguant selon que le produit composite contient une denrée transformée (règlement 852/2004) ou non transformée (règlement 853/2004) d'origine animale :

- produits constitués de denrées d'origine végétale et de denrées transformées d'origine animale, le produit composite subissant lui-même une transformation (pizza au fromage, soupe comportant des extraits de viande...) : règlement (CE) n°852/2004 (par hypothèse, la denrée transformée d'origine animale a déjà été soumise au règlement (CE) n°853/2004).
- produits constitués de denrées d'origine végétale et de denrées transformées d'origine animale, l'assemblage ne subissant pas lui-même de transformation (sandwich au jambon, glace faite avec du lait en poudre, chocolat au lait...) : règlement (CE) n° 852/2004 (comme dans l'hypothèse précédente, la denrée transformée d'origine animale a déjà été soumise au règlement (CE) n°853/2004).
- produits constitués de denrées d'origine végétale et de denrées non transformées d'origine animale, le produit composite subissant lui-même une transformation (mayonnaise faite avec des œufs frais, glace au lait cru...) : règlement (CE) n°853/2004 (la denrée d'origine animale va subir sa première transformation à l'occasion de l'élaboration du produit composite, ce qui justifie que l'application du règlement (CE) n° 853/2004 à l'ensemble).
- produits constitués de denrées d'origine végétale et de denrées non transformées d'origine animale, l'assemblage ne subissant pas lui-même de transformation (brochette de légumes et viande ou poisson...) : règlement (CE) n°853/2004 (même raison que dans l'hypothèse précédente).

Question 35 - Quel est l'avenir des agréments allégés (loco-régionaux) pour les découpes de viandes et de produits à base de viande ?

Les agréments loco-régionaux ne sont pas prévus dans la nouvelle réglementation communautaire alimentaire. Les ateliers de découpe loco-régionaux devront s'orienter soit vers un agrément communautaire prévu dans le règlement (CE) n°853/2004, soit vers une activité de remise directe au consommateur. Un délai de quatre ans est prévu pour les actuels établissements loco-régionaux désirant obtenir un agrément communautaire après l'entrée en application du paquet hygiène.

Le CNA invite l'autorité compétente à informer les exploitants concernés des possibilités qui s'offrent à eux.

Question 36 - S'il est évident que la restauration commerciale est en tout premier lieu concernée par le règlement (CE) n°852/2004, dans quelle mesure est-elle concernée par le règlement (CE) n°853/2004 ?

Dans le principe et sous réserve de cas particuliers à définir, la restauration est assimilée au commerce de détail. Cela résulte en effet de la définition que le règlement (CE) n°178/2002 donne du commerce de détail (art. 3 § 7) : On entend par commerce de détail « *la manipulation et/ou la transformation de denrées alimentaires ainsi que leur entreposage dans les points de vente ou de livraison au consommateur final, y compris les terminaux de distribution, les traiteurs, les restaurants d'entreprise, la restauration collective, les restaurants et autres prestataires de services de restauration similaires, les commerces, les plateformes de distribution vers les grandes surfaces et les grossistes* ».

Il en va donc de la restauration comme du commerce de détail, à savoir :

En principe, le règlement (CE) n°853/2004 ne s'applique pas aux restaurateurs (art. 1, point 5, a) ; sauf dans certaines hypothèses dans lesquelles les restaurateurs fournissent d'autres établissements (art. 1, point 5, b).

Toutefois, s'appliquent aux restaurateurs les exigences spécifiques suivantes de l'Annexe III du règlement (CE) n° 853/2004 :

- pour ce qui concerne les mollusques bivalves vivants : la section VII, Chapitres V, VI, VIII, IX, et le point 3 du Chapitre VII (voir section VII, introd., point 3) ;
- pour ce qui concerne les produits de la pêche : la section VIII, chapitres IV, V, ainsi que les parties A, C et D du Chapitre III (voir section VIII, introd., point 2) ;
- pour ce qui concerne le lait cru et les produits laitiers, doivent être respectées les exigences d'étiquetage qui résultent du point 1 du chapitre 4 de la section 9 (voir section 9, chap. 4, point 2) ;
- pour ce qui concerne les œufs : la section X chapitre I.

Le CNA demande aux autorités françaises de bien vouloir confirmer cette interprétation.

Question 37 - Des textes spécifiques sont-ils prévus concernant les procédures d'agrément ?

Il est rappelé que les procédures d'agrément relèvent de la compétence de chaque Etat membre.

Des textes spécifiques sont en effet prévus concernant les procédures d'agrément. Le CNA a été informé d'un projet d'arrêté qui a été adressé aux organismes professionnels concernés en août 2005 et qui est destiné à se substituer à l'arrêté du 28 juin 1994.

Question 38 - Le marquage de salubrité est-il réservé aux produits « 100% viande » ?

Une réponse affirmative s'impose dans la mesure où les marques de salubrité ne concernent que les carcasses d'animaux de boucherie.

Question 39 - Quelle est la différence entre les marques de salubrité et d'identification ?

Les marques d'identification et de salubrité sont définies par le règlement (CE) n°853/2004.

Elles ont la même forme, le même contenu... et se différencient seulement par leur origine. En effet, la particularité des marques de salubrité est qu'elles sont apposées par les services vétérinaires, à l'issue d'un contrôle spécifique.

C'est ainsi que les marques de salubrité sont réservées aux abattoirs de boucherie.

Les marques d'identification sont régies par le règlement (CE) n°853/2004, annexe II, section 1. ; les marques de salubrité sont régies par le règlement (CE) n°854/2004.

Question 40 - L'annexe 2 prévoit que le marquage doit avoir lieu avant le départ de l'établissement d'origine, sauf si le produit est soumis à une transformation ultérieure dans un autre établissement auquel cas une nouvelle marque doit indiquer le numéro d'enregistrement de l'établissement où ont lieu ces opérations. Doit-on en conclure que cela signifie qu'un animal abattu dans un établissement non agréé pour des raisons diverses, mais qui par contre aurait été transformé dans un établissement agréé, pourrait avoir un marquage de salubrité ?

En principe, la question ne se pose pas. Il ne peut y avoir de marque de salubrité après transformation dans la mesure où ces marques ne concernent que des carcasses. Après transformation, il n'y aura donc que des marques d'identification.

2.4. Questions relatives au règlement (CE) n°854/2004 (Contrôles officiels pour les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine)

Question 41 - Est-il envisageable que les autorités compétentes élaborent un cahier des charges bref et précis concernant les règles de contrôles et les transmettent pour information aux opérateurs concernés ?

L'Administration a engagé depuis plusieurs années un processus de mise sous assurance qualité de ses services d'inspection, notamment des directions départementales des services vétérinaires. Dans ce cadre, des méthodes nationales d'inspection par type d'activité sont progressivement élaborées et pour chacune d'elle, un « *vade mecum* » précise aux inspecteurs la conduite à tenir dans la grande diversité des situations de terrain.

Le CNA estime souhaitable que ceux des « *vade mecum* » qui les concernent soient mis à disposition des opérateurs, mais il s'agit de documents longs et précis et il n'est pas envisageable d'en publier des versions brèves et didactiques.

2.5. Questions relatives au règlement (CE) n°882/2004 (Contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires)

Question 42 - Comment peut s'effectuer le contrôle des denrées alimentaires pour ne pas créer de distorsion de concurrence entre les produits communautaires et les autres ?

Afin d'effectuer des contrôles sans provoquer de distorsions de concurrence, et faire en sorte que ces contrôles soient satisfaisants et suffisants pour les produits importés dans la Communauté, plusieurs orientations peuvent être envisagées.

De manière classique, il pourrait s'agir d'un accroissement significatif des effectifs de personnels publics assignés à ces contrôles, mais au plan général le CNA souhaite que l'autorité compétente y réponde en s'assurant, par des modalités de contrôle adéquates, de l'efficacité du principe d'égalité de traitement entre la production communautaire et celle des pays tiers. Le CNA rappelle la responsabilité première des importateurs pour atteindre cet objectif.

Question 43 - Le chapitre VI du règlement (CE) n°882/2004 sur le financement des contrôles officiels dispose que « les Etats membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels » (cf. article 27 paragraphe 1) et que pour fixer leurs montants, ils prennent notamment en considération « le type d'entreprise concernée et les facteurs de risque correspondants », « les intérêts des entreprises ayant une capacité de production peu élevée » et « les méthodes traditionnelles utilisées pour la production, la transformation et la distribution ». Le règlement introduit également la notion de proportionnalité des fréquences de contrôle et donc du montant des redevances ou taxes au vu des « systèmes d'autocontrôle et de traçage » et « du degré de conformité avec la législation » (cf. article 27 paragraphe 6).

Par ailleurs, l'article 28 du même règlement dispose que « lorsque la détection d'un manquement à la législation donne lieu à des contrôles officiels dépassant les activités de contrôles normales de l'autorité compétente, cette dernière impute aux exploitants responsables du manquement ou peut imputer à l'exploitant propriétaire ou détenteur des marchandises au moment où les contrôles officiels additionnels sont effectués les dépenses résultant des contrôles officiels additionnels ».

Compte tenu des conséquences économiques que les interprétations de ces dispositions pourront avoir pour les opérateurs, quelles précisions peuvent être apportées à ce stade ?

Le CNA recommande que le coût des contrôles soit par principe supporté par des fonds publics et relève de l'impôt. Le CNA ne souhaite pas l'établissement de redevances destinées à faire financer certains de ces contrôles par les opérateurs concernés, qu'il s'agisse de contrôles initiaux ou complémentaires, à moins que ces contrôles soient rendus nécessaires par les manquements établis de l'opérateur aux obligations de la législation alimentaire.

Question 44 - L'article 5 du règlement (CE) n°882/2004 ouvre la possibilité de déléguer des tâches spécifiques liées aux contrôles officiels. Comment les autorités françaises entendent-elles user de cette possibilité nouvelle ?

Le CNA prend acte de cette possibilité nouvelle ouverte par le règlement. Indépendamment des conséquences d'une déléation des tâches pour l'organisation des services de l'Etat, le CNA appelle l'attention des autorités françaises sur les conséquences économiques qui résulteraient de cette mesure si elles en faisaient usage. En effet, le coût d'un contrôle délégué est absorbé non plus par le budget de l'Etat, et donc par les contribuables, mais par les filières et donc par les consommateurs. La tension des prix est telle pour certaines productions que des surcoûts ne seraient pas neutres. Le Conseil suggère donc que la mise en œuvre d'une telle évolution soit décidée en accord avec les filières et après une concertation institutionnelle.

Question 45 - Quels sont les contrôles officiels envisagés pour la production primaire ? Sous quelle forme ?

Au regard des agriculteurs et plus généralement des opérateurs relevant de la production primaire, les règles et les procédures de contrôle sont les mêmes que pour tous les autres opérateurs.

A cet égard, le CNA recommande aux administrations concernées que ces contrôles officiels soient articulés avec ceux relatifs à la « conditionnalité » qui relèvent de la mise en œuvre de la PAC, ce afin d'éviter les redondances et les surcoûts.

Question 46 - Dans quelle mesure les démarches volontaires des entreprises pourraient-elles être prises en compte dans la conception et l'organisation des contrôles officiels ?

Le CNA recommande que, dans les plans de contrôle établis par l'Administration, soit prise en compte l'existence de démarches de qualité, de certification et d'autocontrôle. Cette prise en compte pourrait concerner l'objet même du contrôle dans la mesure où ces démarches incluent des éléments relatifs aux risques couverts par les règlements. Elle pourrait également concerner le choix des opérateurs à contrôler prioritairement ou encore la périodicité des contrôles.

Cette prise en compte ne doit cependant pas conduire à déléguer la réalisation des contrôles officiels aux organismes qui ont en charge de telles démarches.

Question 47 - Où peut-on trouver les bonnes pratiques de fabrication, les bonnes pratiques d'hygiène et les bonnes pratiques agricoles citées dans le règlement (CE) n°882/2004 ?

Il appartient aux organisations professionnelles concernées d'élaborer elles-mêmes les guides de bonnes pratiques relatifs aux activités de leurs opérateurs.

Question 48 - Quelle est l'articulation entre le projet de décret national sur les laboratoires d'analyse et le règlement (CE) n°882/2004 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires ?

Le CNA relève que les champs couverts par les deux textes sont différents : le projet de décret concerne les domaines couverts par le livre II du Code rural (sécurité sanitaire des aliments d'origine animale, alimentation animale, santé animale et protection des végétaux) alors que le règlement s'applique à toutes les denrées alimentaires (y compris végétales) mais pas à la protection des végétaux.

Le projet de décret reprend et précise les dispositions du règlement (CE) n°882/2004. Il définit cependant les critères généraux de l'agrément, prévus par la loi plus clairement que par la disposition de l'article 12 du règlement (*l'autorité compétente désigne les laboratoires habilités...*). Par ailleurs, si le règlement définit un certain nombre d'exigences à respecter par les laboratoires réalisant des analyses de contrôle officiel (accréditation, modalités d'évaluation, méthodes à utiliser, etc.), le projet de décret définit les conditions d'obtention, de maintien et, le cas échéant, de retrait de l'agrément.

A cet égard, le CNA souhaite que le projet de décret soit soumis à concertation avec les professionnels afin notamment de s'assurer de sa compatibilité avec les principes de responsabilité accrue des professionnels et d'autocontrôle.

2.6. Questions relatives au règlement (CE) n° 183/2005 (Hygiène des aliments pour animaux)

Question 49 - Qu'entend-on exactement par opérateur de l'alimentation animale ? Quelle est la liste précise des opérateurs concernés par ce règlement ?

Des ambiguïtés demeurent concernant la définition d'aliment pour animaux et de production primaire d'aliments pour animaux. A partir de quel moment une substance est-elle considérée comme un « aliment pour animaux » ?

Le champ d'application du règlement (CE) n°183/2005 soulève une difficulté particulière s'agissant des opérateurs qui produisent des denrées non affectées *a priori* à la filière de l'alimentation humaine ou à celle de l'alimentation animale.

La question se pose par exemple s'agissant d'un agriculteur qui produit des céréales, la décision de les affecter à l'alimentation humaine ou animale étant prise par l'opérateur chargé de sa mise sur le marché (collecteurs, coopératives ou négociants pour les matières premières ou 1^{er} transformateurs - meunerie, malteurs, etc. - pour les co-produits, etc.). Cet agriculteur relève-t-il malgré tout du règlement (CE) n°183/2005 ?

Dans la définition du champ d'application du règlement (CE) n°183/2005, l'article 2 prévoit que ce règlement s'applique :

a) aux activités des exploitants du secteur de l'alimentation animale à tous les stades de leur intervention, depuis la production primaire d'aliments pour animaux jusqu'à leur mise sur le marché;

b) à l'alimentation des animaux producteurs de denrées alimentaires;

c) aux importations d'aliments pour animaux en provenance de pays tiers et aux exportations d'aliments pour animaux vers ces pays.

Pour la définition des entreprises du secteur de l'alimentation animale, le règlement (CE) n°183/2005 renvoie à ce qu'indique le règlement (CE) n°178/2002 (article 3), à savoir :

4) "aliment pour animaux", toute substance ou produit, y compris les additifs, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à l'alimentation des animaux par voie orale;

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

Par ailleurs, le 7^{ème} considérant précise que :

(7) Afin que le système d'enregistrement et d'agrément de toutes les entreprises du secteur de l'alimentation animale soit totalement mis en œuvre et, par conséquent, que la traçabilité soit garantie, il est nécessaire de s'assurer qu'elles se procurent et utilisent uniquement des aliments pour animaux provenant d'établissements enregistrés et/ou agréés, conformément au présent règlement.

Dans ce contexte réglementaire et en premier lieu, le CNA propose que ne soient enregistrés comme exploitants du secteur de l'alimentation animale que les opérateurs qui connaissent la destination vers la filière de l'alimentation animale de leurs produits. Autrement dit, la notion de connaissance permettrait d'exclure *a priori* les exploitants qui ne peuvent pas savoir que leurs productions pourront, lors d'une étape ultérieure, intégrer le circuit de l'alimentation pour animaux. Dans le cas contraire, tout exploitant devrait par défaut s'enregistrer comme exploitant du secteur de l'alimentation animale. La question de savoir à quel niveau de l'obligation de s'enregistrer au titre du « feed » s'applique a été posée par l'Administration française à la Commission européenne qui n'a pas encore tranché. Il semblerait que l'établissement le plus en amont sur la filière « alimentation animale » (et n'étant pas producteur primaire) aura la responsabilité de la qualité et du statut « feed » ou « food » de toutes les matières qu'il manipulera ou transformera dans son établissement.

En second lieu, le CNA constate que rien dans les textes ne permet d'exclure de leur champ d'application les exploitants agricoles qui produisent des fourrages pour leur propre élevage. Il constate en revanche que n'en relèvent pas les commerçants de détails de denrées destinées à la consommation humaine qui, de manière occasionnelle, fournissent leurs clients en aliments pour animaux de compagnie.

Question 50 - Quelle quantification pour les « petites quantités » d'aliments pour animaux ? Pour les échanges de céréales entre agriculteurs et négociants ?

Cf. réponse à la question 3.

En alimentation animale, la notion d'exclusion du champ d'application de la fourniture de petites quantités au niveau local ne concerne pas tous les aliments pour animaux mais uniquement la production primaire d'aliments pour animaux. Les quantités et la notion de localité seront définies dans un arrêté abrogeant l'arrêté ministériel du 28/02/2000. Le CNA est favorable à ce que les quantités de céréales échangées entre agriculteurs et négociants n'entrent pas dans le champ de ces petites quantités qui ont pour but d'exclure du champ du règlement les petits producteurs n'ayant pas un statut d'agriculteur professionnel. Le CNA est également favorable à ce que les ventes occasionnelles de production primaire destinée à l'alimentation animale soient exclues des obligations du règlement 183/2005.

Question 51 - La distribution d'aliments pour animaux destinée à des marchés de niche (oisellerie, réserve de chasse, pigeonnier, haras...) fait-elle partie du champ d'application du règlement ?

La taille du marché n'est pas un critère d'exclusion du champ d'application et le fait qu'il s'agisse d'un marché de niche n'exerce aucune influence sur la nature des obligations à la charge de l'exploitant. Les critères d'exclusion ont trait à la production domestique privée, à l'alimentation d'animaux non détenus à des fins de production de denrées alimentaires, à la vente au détail d'aliments pour animaux familiers, etc.

Question 52 - Comment savoir si une exploitation agricole est enregistrée ? Sous quel identifiant, auprès de quelle autorité compétente ?

Le CNA prend acte de ce que les textes mettent à la charge des opérateurs une obligation de vérifier que tous leurs fournisseurs sont en permanence titulaires d'un enregistrement au titre du règlement (CE) n°183/2005. Il est vraisemblable que cette obligation, qui contraindra les opérateurs de première transformation à connaître en temps réel « le statut » des exploitants qui les livrent, sera difficile à satisfaire. Afin de rendre cette obligation la plus accessible possible, le CNA recommande fortement que l'autorité compétente fournisse une liste des opérateurs enregistrés constamment à jour, et/ou que les exploitants agricoles indiquent leur numéro d'enregistrement sur tout support utilisé pour leurs relations vers les opérateurs de première commercialisation.

Question 53 - Quelles sont les modalités pratiques d'enregistrement des entreprises ? Quelles démarches effectuer auprès de quelles autorités compétentes ? Les enregistrements existants (Code APE par exemple) peuvent-ils être utilisés pour éviter une gestion administrative lourde du dossier ? (Par exemple, le Code APE 512A correspond aux entreprises de la catégorie « Commerce de céréales et d'aliments pour animaux »)

Cf. réponse à la question n°7. Le CNA souhaite la recherche de la simplification administrative :

- en mettant en œuvre un guichet unique ;
- en retenant un mode d'enregistrement déjà existant ;
- en assortissant cet enregistrement des informations utiles, par exemple pour savoir d'emblée si l'entreprise relève ou non de la législation alimentaire, en tout ou partie.

En conclusion, on rappellera, qu'en s'orientant délibérément vers un questionnement des organisations membres du CNA, la méthode choisie par le groupe de travail diffère de celle habituellement employée. L'urgence des réponses à apporter aux interrogations générées par ces nouveaux textes a conduit à cette approche aussi pragmatique que possible. Plus de quatre vingt questions initiales ont été regroupées en une cinquantaine. Le CNA espère avoir ainsi apporté des précisions qui seront utiles aux opérateurs et, si tel n'était le cas, lorsqu'il s'est avéré impossible de conclure, le CNA a choisi de transmettre aux autorités compétentes l'essentiel des points restant à éclaircir à ce stade.

Après 2005, première année d'application du règlement communautaire CE n°178/2002 qui a conduit les opérateurs à passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, l'année 2006 verra donc la mise en œuvre du « paquet hygiène » qui vise au renforcement et à l'homogénéisation de l'encadrement technique et juridique de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires au sein d'un espace européen élargi.

Le CNA constate que les modalités de mise en œuvre de cette réforme en profondeur du droit alimentaire européen ne sont pas encore toutes précisées ou intégrées, d'autant que plusieurs règlements d'application et documents interprétatifs n'ont pas encore été publiés. Il invite donc les autorités nationales à intensifier la concertation avec l'ensemble des acteurs jusqu'à ce qu'ils parviennent à s'approprier l'ensemble de ses conséquences.

Enfin, le CNA souligne sans ambiguïté que l'adoption du règlement n°178/2002, du « paquet hygiène » et des règlements « contrôle », constitue un progrès du droit alimentaire communautaire.

3. Composition du groupe de travail

Président : Etienne RECHARD (Coop de France)

Rapporteur : François COLLART DUTILLEUL (Institut de recherche en droit privé)

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

Collège consommateur : Jean-Marie CHOULEUR (ADEIC), Pierre DUPONT (Familles de France)

Collège producteur : Frédéric ERNOU (APCA), Christiane LAMBERT (FNSEA), Pauline RAUST (FNSEA)

Collège transformateur : Sandrine BIZE (CGAD), Jean-François COUTREL (ANIA), Olivier de CARNE (Coop de France), Luc DORMOY (Coop de France), François FALCONNET (ANIA), Vincent MAGDELAINE (Coop de France), Huguette MEYER-CARON (ANIA)

Collège distribution : Philippe DROIN (SNCE/CGI), Danielle LO STIMOLO (CGI), Sébastien PICARDAT (FNA/CGI), Claudine QUENTEL (FCD), Alexander ROGGE (FCD), Alain THERY (FCD)

Collège restauration : Delphine GUILLOTEAU (UMIH), Sophie KASBI (UMIH), Céline MASSON (SNRC), Anne-Sophie VILLIERS (SNERRS)

Collège salariés : François HEYMAN (FGA/CFDT), Stéphane TOUZET (FGTA)

Collège expert : Alain SOROSTE (Consultant)

Représentants des administrations : Elodie BIZIEN (DGAI), Sophie CHARLOT (DGCCRF), Alain DASSONVILLE (CGGREF), Jacques FARBOS (CGV), Hervé FOUQUET (DGAI), Dominique GIRAULT (DGCCRF), Alexandre KEMPF (DPMA), Alain LE JAN (CGGREF), Christine ROEGEL (CGV), Emmanuelle SOUBEYRAN (DGAI), Sonia TENAILLEAU (DGS), Françoise THIERRY-BLED (DGCCRF),

Personnalités invitées : Myriam AIT-AISSA (ACTA), Bruno BARRIER-GUILLOT (Arvalis), Pierre BEGUE (Banques alimentaires), Franck BELLACA (FNEAP), Yves BOISARD (Leclerc), Valérie BRIS (SNIA), Eric CHAPELLE (FNB), Cécile CLUZELLE (CNCT), Isabelle COUDERC (CFBCT), Patrick de GIOVANNI (Groupama), Aymard de MONTIGNY (CNIPT), Charlotte DUNOYER (Fédération nationale des chasseurs), Christian FELTER (Consultant), Kristina FRETIERE (OFIVAL), François FRETTE (FNICGV), Thierry GREGORI (FICT), Valérie HAMMER (Transfigoroute/USNEF), Michel-Jean JACQUOT (Avocat), Jean LAROUSSE (Banques alimentaires), Katia LENTZ (Avocat), Anne-Kristen LUCBERT (OFIMER), Benoît MATHIEU (CEPRAL), Nadine NORMAND (AFNOR), Thierry RAPIN (FNB), Valérie TO (OFIMER), Nathalie VEAUCLIN (SNIV), Nathalie VERJUX (Arvalis), Jean-Luc VIRUEGA (Consultant)

Le CNA est une instance consultative indépendante

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

Le CNA représente toute la « chaîne alimentaire ».

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

Le CNA émet des avis et recommandations

Dès qu'il est saisi d'une question par les Pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux « sensibilités différentes », se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible « longuement réfléchi » et « consensuel », est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.