

Conseil national de l'alimentation



COMMUNIQUE DE PRESSE

Le Conseil national de l'alimentation a adopté à l'unanimité, le 20 septembre 2001, un avis sur le principe de précaution.

Dans le domaine alimentaire, le « principe » de précaution peut être abordé de deux manières différentes. Soit il est conçu comme une « exception » aux libertés du commerce et de la concurrence, soit il constitue l'un des principes fondateurs d'une politique de sécurité à laquelle le marché des denrées et produits alimentaires doit se soumettre. La première approche est plutôt celle de l'OMC, l'Union européenne se situant plutôt dans la seconde.

Le rapport du Conseil national de l'alimentation s'inscrit dans l'approche communautaire qui constitue en outre le meilleur étage de réflexion pour une question qui relève d'une politique sanitaire qui n'a d'efficacité qu'harmonisée. C'est pourquoi la réflexion du CNA a été centrée sur la « *proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires* ».

Dans ce cadre, trois orientations principales, tendent à se dégager :

- La mise en œuvre du principe de précaution, tel que défini par la proposition de règlement communautaire, relève avant tout de la compétence et de la responsabilité de l'Etat.
- Au regard des entreprises, le principe de précaution constitue essentiellement un « principe-source » en ce qu'il fédère des règles éparses existantes et à venir. Parmi les premières, les plus importantes sont les règles établissant la responsabilité civile et pénale des acteurs. Parmi les secondes, la disposition essentielle provient de l'obligation d'alerte des autorités compétentes en cas de suspicion d'un risque par l'entreprise.
- La mise en œuvre du principe de précaution par l'Etat et de ses prolongements en direction des entreprises nécessite une articulation très précise avec les règles nationales et communautaires existantes. A cet égard, des ajustements s'imposent, en particulier avec les textes régissant les diverses actions en responsabilité ouvertes aux victimes.

Sur la base de ces éléments d'analyse, le CNA estime que :

- Le principe de précaution en matière alimentaire (alimentation humaine ou animale dans la mesure où celle-ci pourrait avoir des conséquences sur la santé humaine) doit être défini. La définition suivante est proposée : « *Le principe de précaution vise à orienter et apprécier les décisions des acteurs publics et les comportements des opérateurs du secteur alimentaire en cas de suspicion d'un risque grave pour la santé humaine, lié à l'utilisation ou à la consommation d'un composant ou d'une denrée alimentaire. Le risque*

est suspecté dès lors que peut exister un danger dont le degré d'incertitude peut être apprécié par une hypothèse sérieuse, appuyée sur des informations pertinentes, quoique non encore vérifiée scientifiquement ».

- Tous acteurs publics et opérateurs du secteur alimentaire qui disposent d'informations pouvant conduire à suspecter l'existence d'un risque alimentaire pour la santé humaine doivent immédiatement en aviser les autorités compétentes qui soumettront ces informations à une évaluation scientifique.
- Lorsque des informations et avis pertinents permettent de suspecter l'existence d'un risque alimentaire de dommages graves ou irréversibles pour la santé humaine, l'Etat, dans l'attente d'informations complémentaires permettant la levée de l'incertitude scientifique, prend en tant que de besoin des mesures provisoires de gestion de ce risque. Ces mesures doivent être proportionnées. Elles ne doivent pas imposer plus de restrictions au commerce qu'il n'est nécessaire pour parvenir au niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes. Ces mesures sont réexaminées dans un délai raisonnable, en fonction de la nature du risque sanitaire et du type d'informations nécessaires pour lever l'incertitude scientifique et réaliser une évaluation plus complète de ce risque.
- Le principe de précaution doit être mis en œuvre de manière cohérente avec les exigences liées à la prévention. A cet égard, il importe de veiller à ce que le coût et l'impact des mesures de précaution, prises en cas de risque simplement suspecté, n'entravent pas le développement nécessaire des mesures de prévention liées à des risques certains et avérés.
- La définition du principe de précaution, les conditions dans lesquelles ce principe peut justifier des dispositions des Etats qui induisent des restrictions au commerce, la nature de ces dispositions et les conditions de leur levée, doivent être précisées dans les meilleurs délais au sein des instances internationales compétentes, et notamment dans le cadre du « Codex Alimentarius ». S'agissant des instances internationales elles-mêmes, dont l'activité se rapporte à la gestion des risques alimentaires, outre le rôle qu'elles peuvent jouer pour atteindre par la négociation les objectifs énoncés ci-dessus, leur rôle doit principalement s'attacher à élaborer des lignes directrices susceptibles d'harmoniser les pratiques entre les Etats.
- Il convient de bien séparer l'évaluation scientifique du risque et la prise en compte des données économiques, sociales et culturelles. Ces dernières doivent intervenir et être prises en considération au stade de la gestion du risque par la concertation et la consultation, par le décideur public, de personnes et organismes compétents. A cet égard, le CNA serait à même de jouer un rôle éminent.
- La notion d'information pertinente est une notion clé du principe de précaution. C'est en présence d'une telle information qu'un risque peut être considéré comme suspecté, ce qui permet de justifier l'adoption de mesures de précaution par l'Etat. C'est également elle qui déclenche des devoirs de précaution dans les entreprises. C'est encore elle qui pourra servir de critère de définition du risque de développement en cas de mise en œuvre de la responsabilité du fait des produits défectueux. Il est ainsi nécessaire de donner de « l'information pertinente » une définition la plus objective possible. A cet égard, il semble souhaitable de retenir qu'une information, quel que soit son émetteur, ne devient "pertinente" que lorsqu'elle est considérée comme telle par une autorité scientifique reconnue et se prononçant de manière collégiale, indépendante et transparente.
- En cas de suspicion d'un risque, à côté des étapes principales d'évaluation et de gestion des risques, celle de communication sur les risques mérite d'être précisée. D'une part,

cette communication doit permettre d'informer en temps réel toutes les personnes concernées. Il importe donc d'utiliser tous les relais permettant d'atteindre utilement les décideurs publics (maires, par ex.), les entreprises et les consommateurs. A cet effet, il convient d'associer à cette étape de communication les organisations professionnelles concernées et leur relais ainsi que les associations de consommateurs. D'autre part, l'étape de communication est essentielle pour les consommateurs lorsque l'Etat décide de gérer le risque non par des mesures restrictives de précaution à proprement parler (retrait, rappel, suspension, etc.), mais par des mesures d'information du consommateur. Dans ce cas, en effet, la maîtrise du risque est « déléguée » à chaque consommateur, de la même manière que pour le tabac et l'alcool en matière de prévention. Il est ainsi nécessaire, au-delà de l'objet même de l'information, d'assurer une transparence complète sur les raisons qui conduisent à ne pas prendre des mesures restrictives de précaution.

- Compte tenu des devoirs que la mise en œuvre du principe de précaution crée pour les décideurs publics autres que l'Etat et pour les entreprises, il devient nécessaire de préciser les modalités de saisine directe de l'autorité scientifique compétente. Le cas échéant, il conviendra d'apprécier la nécessité d'une modification de la loi.
- Il est essentiel que les entreprises qui, dans le cadre de leur activité, en viennent à suspecter qu'une denrée alimentaire qu'elles mettent sur le marché peut présenter un risque grave pour la santé humaine, en avisent les autorités compétentes. A cet effet, il est souhaitable d'instituer et de formaliser une obligation nouvelle à la charge des entreprises, et d'en sanctionner le non-respect.
- Dans le cadre de leur activité, les salariés, notamment ceux en charge de l'Assurance de la qualité, font connaître à l'employeur ou à son représentant, toutes informations ou constatations qui constituent pour eux des éléments de suspicion d'un danger, même hypothétique, susceptibles de déclencher l'application du principe de précaution.
- Les entreprises ont une « obligation de suivi de leurs produits » mais cette obligation n'est actuellement sanctionnable que par la privation du bénéfice de certaines causes d'exonération de leur responsabilité. Il conviendrait, en conformité avec la directive relative à la sécurité générale des produits, de l'instituer comme une obligation à part entière de sécurité en matière alimentaire qui, comme telle, pourrait être source d'une responsabilité civile ou pénale.
- Il est nécessaire de bien articuler les données juridiques du principe de précaution avec le régime existant de responsabilité civile des entreprises du fait des produits défectueux. En particulier, il serait souhaitable de bien délimiter la frontière entre risque du développement, cause d'exonération de la responsabilité, et risque suspectable. Le risque du développement suppose que « *l'état des connaissances scientifiques et techniques n'ait pas permis de déceler l'existence du défaut d'un produit* ». Il faudrait préciser ce que recouvre cet « *état des connaissances* » par rapport à la notion « *d'information pertinente* ».
- Il est nécessaire et urgent d'apporter des réponses à la question de la prise en charge du coût des mesures de précaution imposées aux entreprises par l'Etat et en particulier à la question de l'indemnisation des entreprises. Cette question est avant tout importante lorsque le risque suspecté a été par la suite scientifiquement démenti. En revanche, lorsque des mesures de précaution ont été prises à juste raison, le risque ayant été confirmé, la question de l'indemnisation éventuelle des entreprises se pose dans les mêmes termes que pour les mesures de prévention.
- Un consommateur qui subit un dommage causé par un produit alimentaire sera parfois sinon souvent dans l'impossibilité absolue de désigner un responsable, ne pouvant établir auprès de quel vendeur il s'est fourni et, par conséquent, d'où venait le produit. Il

risque donc d'être dans l'impossibilité d'engager la responsabilité civile d'une quelconque entreprise. C'est pourquoi il serait opportun de mener une réflexion sur des modes alternatifs d'indemnisation : fonds de garantie ou d'indemnisation, responsabilités collectives de filières, assurance de type « catastrophes naturelles », assurance directe obligatoire, etc.