



HAL
open science

L'adoption de l'acquis communautaire en matière de libre circulation des denrées alimentaires : l'exemple de la Pologne

Anne-Gaëlle Gasté

► **To cite this version:**

Anne-Gaëlle Gasté. L'adoption de l'acquis communautaire en matière de libre circulation des denrées alimentaires : l'exemple de la Pologne. Sciences du Vivant [q-bio]. 2003. hal-02833568

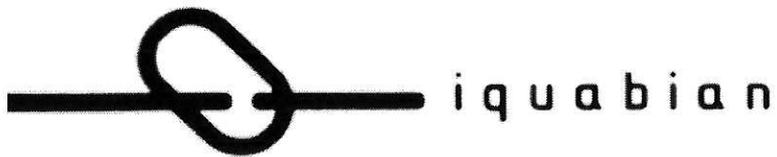
HAL Id: hal-02833568

<https://hal.inrae.fr/hal-02833568>

Submitted on 7 Jun 2020

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

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



**L'ADOPTION DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE EN MATIERE
DE LIBRE CIRCULATION DES DENREES ALIMENTAIRES :
L'EXEMPLE DE LA POLOGNE**

Mémoire de Anne-Gaëlle Gasté

DESS Droit de l'Agro-Alimentaire
Année universitaire 2002-2003
Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes

Directeurs de mémoire : Anne-Sophie Gourdin-Lamblin et Marine
Friant-Perrot

Stage réalisé au sein de l'INRA de Nantes

Maître de stage : Emmanuelle Chevassus-Lozza

L'ADOPTION DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE LIBRE
CIRCULATION DES DENREES ALIMENTAIRES : L'EXEMPLE DE LA POLOGNE

ADOPTION OF THE « ACQUIS COMMUNAUTAIRE » AS REGARDS FREEDOM OF
MOVEMENT OF FOODSTUFFS : THE EXAMPLE OF POLAND

Résumé :

Depuis sa création en 1957, l'Union européenne s'est élargie à quatre reprises. Cessant d'être une suite d'événements ponctuels, l'élargissement de l'Union est devenu un véritable processus d'extension fondé sur des critères strictes d'adhésion. A ce titre, chaque pays candidat doit, notamment, adopter l'acquis communautaire, particulièrement important pour assurer le fonctionnement du Marché intérieur. Mais, ce cinquième élargissement diffère des précédents en raison du nombre et de la diversité des candidats. Dix pays, principalement issus d'Europe centrale et orientale (PECO), vont devenir membres de l'Union le 1^{er} mai 2004. Issus d'un système politique, culturel et économique longtemps éloigné de celui de l'Union européenne, leur adhésion pouvait paraître complexe. L'objet de cette étude est donc d'analyser la capacité de reprise de l'acquis communautaire et de déterminer, quelques mois avant leur adhésion, où en est cette reprise. Plus particulièrement, il s'agit, en s'attachant à la Pologne, d'étudier l'adoption des règles d'hygiène et d'étiquetage qui ont vocation à assurer tant une libre circulation des denrées alimentaires sur le territoire communautaire qu'une protection accrue du consommateur européen. Or, en la matière, il apparaît que la principale difficulté pour la Pologne ressort davantage de la mise en œuvre de l'acquis que de sa simple transposition en droit national.

Abstract :

Since its creation in 1957, the European Union has been enlarged four times. The process of enlargement of the Union is not any more a sequence of events, but is based on strict criteria of adhesion. For this reason, each applicant country must, in particular, adopt the « acquis communautaire » particularly important to maintain the cohesion of the Single market. This fifth enlargement differs from the others, by the number and the diversity of candidates. Ten countries, principally from Central and Eastern Europe, will become members of the Union on May 1st, 2004. Taking into account the political, cultural and economic gap between their system and that of the European Union, their accession seems to be a complex process. The aim of this study is to analyze the capacity to adopt the « acquis communautaire » and to assess the current status in this process, at only few months before their accession. Focusing on Poland, we examine the adoption of hygiene and labeling rules which ensure free movement of foodstuffs on the European market, as well as a high protection of the European consumers.

Mots clefs : Elargissement – Union européenne - Acquis communautaire – Denrées alimentaires - PECO – Pologne.

Key words : Enlargement – European Union – Acquis communautaire – Foodstuffs - Central and Eastern European countries – Poland.

SOMMAIRE

Introduction.....	3
<u>Partie I</u> : Les spécificités du Marché unique des denrées alimentaires : vers une stratégie pré-adhésion particulière des PECO.....	11
<u>Chapitre I</u> : Le fonctionnement particulier du Marché intérieur en matière de denrées alimentaires.....	13
<u>Chapitre II</u> : Mise en place d'une stratégie de pré-adhésion au regard de la situation particulière des PECO.....	27
<u>Partie II</u> : L'adoption de l'acquis communautaire par la Pologne : l'exemple des règles d'hygiène et d'étiquetage.....	43
<u>Chapitre I</u> : L'intégration polonaise des règles communautaires d'hygiène.....	44
<u>Chapitre II</u> : Transposition et mise en œuvre des règles communautaires d'étiquetage.....	57
Conclusion.....	73
Bibliographie.....	79
Annexes.....	85

LISTE DES ABREVIATIONS

AELE : Association européenne de libre échange

CE : Communauté européenne

CIG : Conférence intergouvernementale

NPAA : Programme national d'adoption de l'acquis (National Programme for the Approximation of the Acquis)

ISPA : Instrument structurel de pré-adhésion

PECO : Pays d'Europe centrale et orientale

PHARE : Poland and Hungary Assistance to Recovery

PIF : Poste d'inspection frontalier

SAPARD : Spécial Assistance Programme for Agriculture and Rural Development

TAIEX : Technical Assistance Information Exchange office

TRAITE CE : Traité instituant les Communautés européennes

UE : Union européenne

INTRODUCTION

« *L'Europe de l'atlantique à l'Oural*¹ », telle est la conception Gaulliste de l'Union européenne qui est aujourd'hui sur le point de se réaliser. L'adhésion des dix pays d'Europe centrale et orientale, au cours de la période 2004-2007, concrétise enfin la réunification de notre « *vieille Europe* ».

Le rapprochement de l'Union européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale n'est cependant pas un processus nouveau. Avant même l'effondrement du Mur de Berlin, la Communauté européenne avait renforcé ses relations avec les PECO. Le mouvement a débuté en 1988 à la suite de l'adoption d'une déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles. Des accords commerciaux bilatéraux avec la Hongrie, en septembre 1988, puis la Tchécoslovaquie, en décembre 1988, ont ensuite été conclus. Ils prévoyaient l'élimination graduelle des restrictions quantitatives à un commerce bilatéral encore très restreint.

Ce n'est qu'après l'ouverture du Rideau de Fer que l'Union Européenne a choisi de renforcer l'assistance et l'intégration des PECO au continent européen. Il s'agissait pour la Communauté de les aider à concevoir et à mettre en œuvre des réformes pour permettre le passage d'une économie centrale planifiée vers une économie de marché, leur intégration au commerce mondial et l'établissement d'un système politique véritablement démocratique.

A partir de 1989, des accords commerciaux et de coopération sont conclus avec la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie. L'Union européenne acceptait alors une libéralisation asymétrique des restrictions commerciales. Elle acceptait également de supprimer, pour les produits manufacturés, les barrières douanières, à l'exception d'un petit nombre de produits sensibles. A l'inverse, les échanges agricoles et alimentaires faisaient l'objet de limitations. De leur côté, les pays d'Europe centrale acceptaient de renoncer progressivement à leurs restrictions.

¹ Conférence de presse tenue au palais d'Orsay, 16 mars 1950.

En 1993, dans une perspective d'adhésion de ces anciens pays communistes, il est apparu nécessaire de passer à des relations plus étroites. Les accords commerciaux ont progressivement été remplacés par des accords d'associations, qualifiés d'*accords européens*. Ils élargissaient le champ de la coopération en créant notamment un cadre pour la libéralisation des échanges agricoles. Cependant celui-ci demeurait encore limité. La création d'une zone de libre échange après une transition de 10 ans, en diminuant ou en supprimant progressivement, selon les produits, les droits de douane à l'importation et à l'exportation était également prévue.

Cette transition fut écourtée face aux protestations des PECO quant à l'insuffisance de l'ouverture du Marché européen. Les droits de douane concernant les produits sensibles, tels que l'acier, et le textile, ont donc été supprimés dès 1995. Les quotas ont été abolis en 1997 et depuis 2001, les échanges de produits industriels sont libres. Les produits agricoles, tels que les produits laitiers², demeurent cependant protégés. Il faudra attendre les accords dits du « *double zéro* », conclu au cours de l'année 2000, pour voir une libéralisation de ces échanges. Cet accord permet de supprimer les barrières tarifaires entravant le commerce entre la marché communautaire et les PECO.

Ces accords d'association vont néanmoins plus loin qu'une simple réglementation des relations économiques. Leur objectif est de fournir un cadre approprié au dialogue politique qui permette l'instauration de relations politiques étroites entre les parties. On envisage ainsi, aux articles 68 à 70 de l'accord européen conclu avec la Pologne, un rapprochement de la législation polonaise des lois en vigueur dans la Communauté. De tels accords constituent donc un premier pas dans le processus qui mène à l'adhésion des PECO à toutes les structures communautaires.

Face au désir des pays d'Europe centrale et orientale de rejoindre le plus rapidement possible l'Union européenne, le Conseil européen de Copenhague a reconnu, en 1993, la vocation à l'adhésion d'une dizaine de pays³. A la suite de cette déclaration, on a donc assisté aux premiers dépôts de candidatures, à savoir ceux de la Hongrie et de la Pologne fin 1994⁴. Rapidement, les 12 et 13 décembre 1997, le Conseil européen du Luxembourg a accepté d'ouvrir les négociations avec les six pays « *les plus avancés* »: cinq PECO, la Pologne, l'Estonie, la

² Les produits laitiers étaient fortement protégés, le taux s'élevait à 35,3 %, avec des pics tarifaires à 106 % pour certains produits comme le lactosérum.

³ Hongrie, Pologne, Slovaquie, République Tchèque, Roumanie, Bulgarie, Pays Baltes et Slovénie

⁴ Ils seront suivis par la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie, la Bulgarie en 1995, et par la République Tchèque et la Slovénie en 1996.

Hongrie, la République Tchèque la Slovénie, et Chypre. Ce n'est que le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, qui a accepté l'ouverture de négociations avec Malte et les cinq autres candidats. Le processus de l'élargissement de l'Union européenne est alors définitivement lancé.

L'Union européenne n'en est pas à son premier élargissement. Depuis sa création, en 1957⁵, elle s'est élargie à quatre reprises⁶, passant de six membres fondateurs aux quinze membres actuels. A l'exception du cas particulier de la Grande-Bretagne en 1973, le processus des élargissements passés sont considérés comme des succès. Ils ont permis, soit d'ancrer au bloc de la démocratie d'anciennes dictatures en retard de développement (Grèce, Espagne, Portugal), soit, au contraire, d'intégrer des pays riches et prospères (Danemark, Suède et Finlande).

Le cinquième élargissement, en cours, est, cependant, d'une autre portée. Entraînant un accroissement de 34% de la superficie de l'Union et une augmentation de sa population de 105 millions d'habitants, il représente une opportunité économique avec l'ouverture d'un nouveau marché de 105 millions de consommateurs et le développement des échanges commerciaux avec ces pays. Mais, il constitue aussi le défi du nombre et de la diversité des pays candidats. Huit PECO vont devenir membre de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004⁷. Ces pays, issus de démocraties populaires, sont très différents de par leurs traditions politiques, culturelles et leur système économique est souvent aux antipodes du système démocratique et libéral européen. La combinaison de ces facteurs rend ainsi le processus d'élargissement complexe et impose le respect de critères stricts d'adhésion.

⁵ Appelée alors Communauté européenne

⁶ 1973 : Royaume uni, Irlande, Danemark

1981 : Grèce

1986 : Espagne, Portugal

1995 : Autriche, Finlande, Suède.

⁷ Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovénie, Slovaquie, Lettonie, Estonie. A ces PECO s'ajoutent Malte et Chypre. La Roumanie et la Bulgarie n'adhéreront à l'Union européenne qu'en 2007.

Outre les critères traditionnels imposés par l'article zéro du Traité d'Amsterdam⁸ relatif au statut d'Etat européen et au respect de « *critères politiques* »⁹ le Conseil européen de Copenhague¹⁰ pose quatre conditions d'adhésion :

- L'existence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des minorités et leur protection ;
- Une économie de marché viable capable de faire face à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ;
- Des institutions susceptibles d'assumer les obligations de l'adhésion à l'Union et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire ;
- L'acceptation, la reprise et l'application effective de l'acquis communautaire.

Au terme de cette énumération, il apparaît que les critères politiques sont placés en avant de tous les autres. Chaque pays candidat doit répondre aux exigences des droits de l'homme et du citoyen, ce qui suppose notamment une adaptation des appareils policier et judiciaire. Outre ces critères, c'est la question classique de reprise de l'acquis communautaire qui se pose à chaque pays.

Cette notion est apparue dans le cadre du premier élargissement de l'Union européenne. Absente des traités d'origine, elle a été introduite en 1969, dans l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande. Elle n'est « *officialisée* » qu'avec le Traité de Maastricht, aux articles 2, 3 et 43. Mais, même inscrite, cette notion n'est pas définie. Plusieurs définitions se sont alors confrontées allant d'une conception restrictive à une conception large. L'acquis communautaire ne se composerait que des trois traités d'origine (Traité CECA¹¹, Traité Euratom¹² et Traité de Rome¹³) ou, au contraire, serait assimilable à l'ensemble du droit communautaire.

⁸ Article 0 : « *tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article F&I peut demander à venir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.* »

⁹ Article F&I du Traité d'Amsterdam dispose que « *l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.* »

¹⁰ Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, Bull. CE 6/1993, point 1.13.

¹¹ Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris le 18 avril 1951, qui est entré en vigueur le 23 juillet 1952.

¹² Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), signé (en même temps que le traité CEE) à Rome, le 25 mars 1957, et qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

¹³ Le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), signé le 25 mars 1957.

En réalité, il n'est pas nécessaire d'opposer ces deux définitions ; elles peuvent coexister et se compléter. Comme le dit Madame Christine Delcourt¹⁴, « *la notion d'acquis communautaire est manifestement une notion à contenu variable, son contenu variant en fonction du contexte dans lequel elle est utilisée. Plus précisément, il importe de distinguer l'acquis communautaire au sens des traités de l'acquis communautaire au sens d'acquis d'adhésion* ». Le premier constitue l'acquis fondamental de l'Union européenne. Il se compose des règles dont la méconnaissance remettrait en cause l'identité européenne. Il est en quelque sorte le « *patrimoine génétique de l'Union* »¹⁵. L'acquis d'adhésion se compose, quant à lui, de l'ensemble des traités et actes adoptés sur la base de ces derniers, de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, des déclarations et résolutions, mais également des accords internationaux et des accords conclus entre les Etats membres. Il suppose donc l'acceptation de l'acquis fondamental et de tout ce qui a été réalisé dans le cadre de l'Union.

C'est ainsi que le définissait déjà la Commission en 1979 dans l'avis relatif à la demande d'adhésion de la Grèce : « *devenant membre des Communautés, l'Etat demandeur accepte sans réserves, les Traités et leurs finalités politiques, les décisions de toute nature intervenues depuis l'entrée en vigueur des Traités et les options prises dans les domaines du développement et du renforcement des Communautés* ». L'adhésion d'un nouvel Etat membre suppose donc une mise en conformité de sa législation avec celle de l'Union européenne, cette dernière impliquant l'acceptation « *des droits et obligations réels et potentiels du système communautaire* »¹⁶. Les pays d'Europe centrale et orientale doivent en conséquence transposer dans leur législation les textes communautaires en vigueur, mais également les options prises par la Communauté qui vont se réaliser. L'acquis communautaire ne s'identifie donc pas aux seuls actes passés.

La transposition du droit communautaire dans la législation des futurs adhérents est particulièrement importante pour assurer le respect du fonctionnement du Marché intérieur. Créé notamment pour faciliter le commerce intra-communautaire, le « *grand marché* » de l'Union se

¹⁴ Christine Delcourt, *l'acquis communautaire le concept et son rôle dans les négociations d'élargissement*, intervention dans le cadre des deuxième académie d'été du pôle européen Jean Monnet de Grenoble, *L'avenir de l'Union européenne : du Traité de Nice à l'élargissement*, 17 et 18 septembre 2001.

¹⁵ Christine Delcourt, *l'acquis communautaire le concept et son rôle dans les négociations d'élargissement*, intervention dans le cadre des deuxième académie d'été du pôle européen Jean Monnet de Grenoble, *L'avenir de l'Union européenne : du Traité de Nice à l'élargissement*, 17 et 18 septembre 2001.

compose d'un ensemble de textes législatifs que les futurs adhérents doivent intégrer, tant pour la circulation de leurs propres produits que pour le fonctionnement du Marché lui-même. Tout manquement aux règles communes sur une portion quelconque de ce marché fait courir un risque au bon fonctionnement du système. Outre la réalisation d'une libre circulation des produits, les règles communautaires en la matière tendent également à garantir la sécurité et la santé des consommateurs, notamment dans le domaine des denrées alimentaires. Ces deux objectifs s'avèrent, indissociables tant il apparaît d'évidence que la confiance des consommateurs dans ces produits constitue une condition essentielle au bon fonctionnement du Marché. La « *crise de la vache folle* » a notamment démontré combien cette perte de confiance pouvait avoir des répercussions économiques et sociales importantes. Afin de maintenir la confiance de la population dans les capacités de l'industrie agro-alimentaire et des autorités publiques à assurer la sécurité des denrées alimentaires, la réglementation européenne est venue garantir la sécurité, l'hygiène ainsi que l'information du consommateur sur les produits qu'il acquiert.

La transposition de cette législation dans le droit national des PECO, au moment de l'ouverture des négociations, pouvait s'avérer complexe. « *L'absorption* » de cet acquis suppose la mise aux normes des industries alimentaires. Ceci n'est pas sans poser un défi économique, à savoir le coût de la restructuration de ce secteur. Mais, au delà de ces préoccupations financières, c'est également un défi juridique et administratif qui s'impose à eux. Comment transposer, rapidement, une législation communautaire aussi complexe et volumineuse ? Et surtout, à quelques mois de leur adhésion, où en sont-ils dans cette adoption et quelles sont les difficultés rencontrées par ces pays ?

En raison du nombre important de pays candidats, il a fallu restreindre le champ de la recherche à un seul pays. Le choix de la Pologne s'est alors imposé. Elle est en effet considérée comme le « *pays clé* » de ce cinquième élargissement, en raison de sa taille mais aussi de sa croissance économique (elle enregistre entre 1995 et 2000 une croissance annuelle de 5,5% en moyen, soit le taux le plus élevé de cette région).

Avec 38,7 millions d'habitants, cette République d'Europe centrale est le plus grand de ces nouveaux adhérents. Elle représente plus de la moitié de l'élargissement, à la fois en terme

¹⁶ Communication de la Commission, *l'Europe et le défi de l'élargissement*, DG(SANCO) 1992, 720 final.

de population et de PIB, lequel s'élevait, en 2001, à 196,7 milliards d'euros alors que le PIB des dix PECO était chiffré à 403,9 milliards d'euros¹⁷.

D'un point de vue agricole et agro-alimentaire, la Pologne est également un acteur important de la future Europe élargie. Elle est le premier PECO partenaire commercial de l'Union européenne. Elle réalise la majeure partie des exportations de cette zone vers l'Union, notamment pour les fruits et légumes. En effet, alors qu'en 2000, les PECO exportent, ces derniers pour un montant avoisinant les 774 millions d'euros, la Pologne y contribue à hauteur de 56,36% (Annexe 1, tableau 1). Le même constat peut être fait pour les produits de la viande. En outre, la Pologne est le premier PECO destinataire des produits en provenance de l'Union. Les produits laitiers, les fruits et légumes ainsi que les viandes sont les produits concernés (Annexe , tableau 2).

De plus, la Pologne, plus que les autres PECO, attire de nombreux investissements étrangers dans le secteur des industries alimentaires. Ceux-ci jouent un rôle important dans le développement et la modernisation de ce secteur. Mais, l'obligation d'intégrer, avant le premier mai 2004, une série de normes européennes, telles que les règles d'hygiène et d'étiquetage, impose une restructuration du secteur agricole et agro-alimentaire. Or, celui-ci, se composant essentiellement de petites infrastructures, risque d'éprouver des difficultés.

En effet, le secteur agricole polonais, qui emploie une part importante de la population - 27%¹⁸-, se compose principalement de petites exploitations. Ainsi, par exemple, la dimension des exploitations laitières est faible puisqu'elle atteint 8 hectares¹⁹. Le secteur agro-alimentaire se compose, lui aussi, de petites structures. Sur 24.500 entreprises agro-alimentaires polonaises, 22.800 comprennent moins de 50 salariés²⁰. La dominance de ces petites infrastructures laisse penser que la mise aux normes peut leur être préjudiciable. En effet, celle-ci engendre un surcroît d'investissement auquel elles peuvent difficilement faire face.

¹⁷ Source de l'Assemblée Nationale. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, 8 avril 2003, p. 16, <http://www.industrie.gouv.fr/eic/elargissement/docactu/23193.htm>

¹⁸ *Profil du secteur agro-alimentaire polonais*, rapport du service d'exportation agro-alimentaire d'agriculture et agro-alimentaire Canada, <http://ats.agr.ca>

¹⁹ Source : *des industries françaises acteurs du développement de la filière laitière polonaise*. Revue de l'observatoire des IAA, n°67, octobre 2002.

²⁰ *l'agro-alimentaire en Pologne : capitaux étrangers et demande intérieure stimulent sa restructuration*, Revue de l'observatoire des IAA, n°67, octobre 2002, p. 15.

Consciente de ces difficultés, et afin de permettre la restructuration de ce secteur, notamment, l'Union européenne a mis en place des programmes d'aide. Ceux-ci s'articulent autour de moyens financiers et techniques et s'inscrivent dans le cadre d'un processus nouveau de pré-adhésion des pays candidats (Partie I). Malgré cette assistance, la Commission européenne a constaté, en octobre 2002²¹, « *un décalage important entre la reprise juridique de l'acquis et les capacités administratives de mise en œuvre* ». L'adoption des règles d'hygiène et d'étiquetage des denrées alimentaires par la Pologne en fournit l'exemple (Partie II)

²¹ Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, Bruxelles, le 10 octobre 2002, COM(2002) 700 final

PARTIE I : LES SPECIFICITES DU MARCHE UNIQUE DES DENREES

ALIMENTAIRES : VERS UNE STRATEGIE DE PRE-ADHESION

PARTICULIERE DES PECO

Les précédents élargissements ayant au maximum impliqué trois nouveaux pays, la formation d'une Union à 27 représente un défi important. Aux difficultés de nombre s'ajoute celle de la diversité des candidats. Leur système politique, économique et social est en effet fortement éloigné de celui de l'Union européenne.

La combinaison de ces facteurs rend ainsi délicate l'accession des PECO au Marché intérieur de l'Union, notamment en raison du fait que l'intégration économique au sein de ce Marché va plus loin que la majorité des autres coopérations économiques connues.

Contrairement aux zones de libre échange et aux unions douanières, le Marché intérieur ne maintient pas les frontières physiques internes. Cette structure ne vise pas simplement l'intérêt économique de ses membres, mais vise également un objectif politique et social à travers une croissance durable, équilibrée et respectueuse de l'environnement, un niveau élevé d'emplois, de protection sociale et une qualité de vie supérieure. Les moyens retenus pour atteindre cet objectif sont principalement la création d'un espace économique sans frontières.

L'ensemble de ces facteurs a incité l'Union européenne à venir en aide aux pays candidats pour leur adhésion. Elle a mis en avant la législation communautaire, qui fournit le cadre juridique nécessaire à la réalisation et au fonctionnement du Marché intérieur. Les PECO doivent en conséquence accorder une attention particulière à ce domaine dans leur préparation. Tant pour les nouveaux adhérents que pour les pays membres, le Marché intérieur doit continuer à fonctionner « *convenablement après son élargissement*²² » (chapitre I). Mais en raison des difficultés précitées, l'Union ne bénéficie pas d'une grande amplitude dans l'aide qu'elle peut apporter aux PECO. Lors des élargissements précédents, la Commission et le Conseil avaient

²² Livre blanc, préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le Marché intérieur, 3 mai 1995, com. (95) 163 final.

disposé d'une grande marge de flexibilité pour définir les trajectoires de reprise de l'acquis adaptées aux besoins des pays candidats et des Etats membres. Mais depuis 1993, l'acquis communautaire est plus important en volume et touche des secteurs plus sensibles aux distorsions de concurrence. Il n'a donc pas été possible de programmer la mise en œuvre du prochain élargissement avec la même flexibilité que celle des années 1980 lors des adhésions de la Grèce, de l'Espagne ou encore du Portugal. Les critères d'adhésion ainsi que les méthodes adoptées pour accélérer le rapprochement devaient donc être définis de manière précise. Une véritable stratégie de pré-adhésion a alors été mise en place (Chapitre II).

CHAPITRE I : LE FONCTIONNEMENT PARTICULIER DU MARCHÉ INTERIEUR EN MATIERE DE DENREES ALIMENTAIRES

A la fin des années 1980, il est apparu nécessaire de relancer la croissance et la compétitivité des entreprises européennes, de stabiliser un chômage en perpétuelle augmentation et d'assurer une véritable protection des consommateurs. Ce triple objectif était alors envisagé à travers l'application de politiques nationales protectionnistes, inconciliables avec l'objectif de la construction européenne. Il convenait donc de libérer le Marché européen de ses barrières physiques, techniques et fiscales afin d'instaurer de nouvelles règles. Le Marché intérieur se substituait ainsi aux différents marchés nationaux (section I).

A la veille du cinquième élargissement de l'Union européenne, l'accent est donc mis sur le maintien de ce Marché intérieur au bénéfice de tous les Etats, qu'ils soient membres ou futurs membres. Pour ces derniers, l'objectif est une intégration progressive commençant par une pré-adhésion aux règles qui le régissent. Dans un domaine très sensible, tant pour les PECO que pour les Etats actuellement membres, la libre circulation des denrées alimentaires, il est demandé aux PECO d'intégrer immédiatement la politique communautaire. Cela permettra à leurs produits de circuler sur l'ensemble du territoire communautaire (section II).

SECTION I : LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ UNIQUE : UNE ZONE DE LIBRE ECHANGE EXCLUSIVE DE TOUT PROTECTIONNISME INTERNE

La réalisation d'un espace économique intégré à l'échelle communautaire est l'un des fondements essentiels de l'Union européenne. Elle constitue l'aboutissement du Traité de Rome qui prévoyait, dans sa version initiale de 1957, « *l'établissement d'un Marché commun reposant sur la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux* ». Cependant, après la mise en place de l'Union douanière, la construction européenne s'est essoufflée. Des retards se sont accumulés dans l'adoption des textes et les pays de la

Communauté ont développé des politiques nationales et protectionnistes laissant place, ainsi, à ce qu'on a appelé la « *non-Europe* » dont le coût économique a été évalué à près de 200 milliards d'écus²³. Une véritable unification des marchés des pays membres est alors apparue comme le seul moyen pour relancer l'économie des Etats membres.

§I La création d'un Marché unifié libéré des contraintes protectionnistes internes

Afin d'améliorer la compétitivité des entreprises européennes, il était nécessaire que les opérateurs économiques européens puissent échanger leurs produits dans tout autre Etat membre sans les lourdeurs des procédures administratives, douanières, techniques et financières du passé.

A Le préalable nécessaire : la création d'un espace continu

Les contrôles aux frontières ont été la manifestation la plus explicite de la division de la Communauté. Ils affectaient tout autant l'industrie, le commerce que les affaires, en entraînant des coûts additionnels importants, réduisant ainsi la compétitivité. Afin de relancer les capacités des entreprises européennes, le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur de la Commission européenne²⁴ préconisait l'élimination des barrières « *physiques* ». Ce terme regroupe à la fois les barrières opposées lors du franchissement des frontières et les formalités douanières. L'élimination de ces obstacles douaniers a été expressément consacrée par l'article 14 alinéa 2 du Traité institutif²⁵ qui définit le Marché unique « *comme un espace sans frontières*

²³ Rapport Cecchini, 1992, le défi, éditions Flammarion, Paris 1988.

L'ECU (European Currency Unit) est l'unité de compte qui fut choisie en 1979 par le système monétaire européen (SME) pour organiser les changes à l'intérieur de l'Union économique et monétaire. Construit à partir d'un « panier » de l'ensemble des monnaies des pays membres, l'écu était une monnaie « composite » qui servit de référentiel aux monnaies nationales. Il fut remplacé le 1er janvier 1999 par l'euro, monnaie unique de l'Union européenne, à raison de 1 écu = 1 euro.

²⁴ L'achèvement du marché intérieur: Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen, 14 juin 1985, COM (85)310 final.

²⁵ Traité instituant la Communauté européenne du 25 mars 1957 tel que modifié par le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, JOCE n° C 340 du 10 novembre 1997.

intérieures ». Cette abolition des frontières a été instituée comme une véritable obligation de résultat pour les Etats membres.

Depuis le 1^{er} janvier 1993, ces derniers se sont donc engagés à n'opérer aucun contrôle aux frontières intérieures, si ce n'est certains contrôles justifiés par l'application de l'article 30 du Traité CE²⁶. Ces exceptions recouvrent, par exemple, des raisons de santé ou de sécurité. Les contrôles devront alors pouvoir être effectués à l'intérieur du territoire national selon les mêmes modalités, structures et moyens que ceux utilisés pour les marchandises nationales. Les structures traditionnelles douanières ont été démantelées et transférées aux frontières extérieures de la Communauté. Par application de ce principe, au moment de l'adhésion des PECO, les frontières terrestres orientales de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie deviendront des frontières intérieures de l'Union. Les postes d'inspection frontaliers existant sur ces frontières seront fermés et remplacés par ceux qui seront créés aux frontières orientales des nouveaux Etats membres.

La suppression de ces contrôles aux frontières a été un pas important pour la création d'un espace économique commun et homogène. Cependant pour assurer la libre circulation des marchandises, première des libertés visées par le Traité CE, il était également nécessaire d'éliminer l'ensemble des obstacles aux échanges.

B La nécessaire disparition des mesures protectionnistes

L'Europe communautaire a mené, dès sa création, une action pour démanteler progressivement les obstacles qui cloisonnaient le Marché intérieur. Cette action est prolongée par l'Acte Unique européen²⁷ qui prohibe certaines pratiques.

²⁶ Article 30 du Traité instituant la Communauté européenne du 25 mars 1957, tel que modifié par le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 : *Les dispositions des articles 28 et 29 (qui interdisent les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent) ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres »*, JOCE n° c340 du 10 novembre 1997.

²⁷ Acte unique européen signé à Luxembourg le 1^{er} février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988.

Ainsi, parmi les barrières supprimées, on peut citer :

- **Les charges douanières**

Cette catégorie concerne les droits de douane et les taxes d'effet équivalent à des droits de douane. Elles sont prohibées par les articles 24 et suivants du Traité CE. Toutes charges pécuniaires grevant les produits importés sont donc supprimées à l'intérieur de la Communauté²⁸.

- **Les quotas nationaux et les monopoles nationaux**

Ils constituent des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives (articles 28 et suivant du Traité CE).

- **Les barrières et discriminations fiscales entre produits nationaux et produits importés**

Cette abolition vise une stricte neutralité des impositions intérieures entre les deux catégories de produits par application des dispositions de l'article 90 du Traité CE.

- **Les barrières techniques et administratives** qui couvrent des formes de protectionnisme indirect ou déguisé par les Etats, sont interdites aux titres des dispositions de l'article 28 du Traité CE.

L'ensemble de ces mesures ne permet cependant pas de se libérer de tous les obstacles au libre échange. Aujourd'hui encore des mesures restrictives sont parfois adoptées par les Etats membres pour des raisons de protection de la santé ou de la sécurité des personnes. Il s'agit par exemple des viandes aux hormones, des fromages aux nitrates ou encore des additifs dans les produits alimentaires, autorisés ou réglementés par certains Etats et interdits par d'autres. Dans la mesure où des divergences législatives existent toujours entre Etats membres, celles-ci peuvent être source de distorsions et d'entraves nuisibles au bon fonctionnement du Marché intérieur. Aussi, et afin de prévenir l'émergence de nouveaux obstacles aux échanges, et d'assurer ainsi une meilleure protection du Marché intérieur, l'Union européenne a adopté en 1985 une « *nouvelle approche* ». Celle-ci remplace l'ancienne approche qui consistait en une approche sectorielle de la réglementation.

²⁸ Ici le traité ne fait que reprendre une interdiction qui existe depuis 1968.

§II La protection du Marché unifié : la prohibition des atteintes à la libre circulation.

Un Marché unifié, sans frontière, nécessite l'adoption d'une solution communautaire harmonisée. Il exige également un niveau élevé de confiance mutuelle. En effet, face à l'impossibilité de procéder à une harmonisation totale des législations, qui prendrait la forme d'une réglementation technique et particulièrement difficile à mettre en œuvre, il est nécessaire de faire accepter par chaque pays membre les approches réglementaires équivalentes.

A La garantie de subsistance du Marché unique : l'harmonisation communautaire souple

Dès 1969, le Conseil adopta un programme pour l'élimination des entraves techniques aux échanges. Ce programme comportait l'ébauche de la structure actuelle puisqu'il prévoyait l'adoption simultanée de dispositions horizontales, relatives aux denrées en général, et de dispositions verticales, relatives à certaines denrées alimentaires. Au cours des années 1980, la Commission, au travers de diverses communications, a progressivement défini sa stratégie en matière d'élimination d'entraves aux échanges et d'harmonisation. Lors de sa communication sur « *les suites de l'arrêt cassis de Dijon*²⁹ » d'octobre 1980, elle a notamment abandonné l'harmonisation verticale. Dans une seconde communication de 1985, la Commission a précisé que les questions de caractère horizontal continueront à faire l'objet d'une harmonisation. Cette position a ensuite été consacrée par le Conseil par une résolution concernant « *une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation* »³⁰.

Cette harmonisation communautaire des législations nationales a été consacrée aux articles 94 et 95 du Traité CE. Ainsi, le premier de ces articles dispose que « *Le conseil (...) arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement ou le fonctionnement du Marché intérieur* ».

²⁹ Communication de la Commission sur les suites à donner à l'arrêt rendu par la Cour de justice le 20 février 1979, JOCE n° C 256 du 03.02.1980.

Cette nouvelle approche implique que désormais les directives à adopter ne comportent plus, dans la mesure du possible, de spécifications techniques détaillées, mais se limitent à fixer les exigences essentielles en matière de sécurité et de santé, tout en renvoyant aux normes techniques européennes ou, à défaut, aux normes nationales, pour la solution technique du problème. Cela signifie que le législateur communautaire ne définit qu'un objectif à atteindre et il appartient aux techniciens normalisateurs d'établir des solutions techniques permettant de réaliser cet objectif. Les produits conformes aux normes techniques sont donc considérés comme conformes aux exigences essentielles fixées et peuvent librement circuler dans la Communauté.

Parmi les règles communautaires adoptées dans le cadre de cette nouvelle approche, il est possible de citer celles relatives aux produits électriques³¹, ou à la sécurité générale des produits³². De telles directives existent également dans le secteur alimentaire. C'est le cas par exemple en matière d'étiquetage³³ ou d'utilisation des additifs³⁴.

Cette nouvelle harmonisation des législations nationales a pour corollaire l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

³⁰ Résolution du 7 mai 1985 concernant « une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation », JOCE n° C 136 du 4 juin 1985, p.1.

³¹ Directive 93/68/CEE du Conseil du 22 juillet 1993, relative au rapprochement des législations des Etats membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, JOCE n° L 216 du 30.08.1993 p.99.

³² Directive 92/59/CE du Conseil du 29 juin 1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.92, qui sera abrogée et remplacée à partir du 15 janvier 2004 par la directive 2001/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 3 décembre 2001, relative à la sécurité générale des produits JOCE n° L 11, du 15.01.2002.

³³ Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que de la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 109, 06.05.00.

³⁴ Directive 94/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1994 JOCE L 237, 10.09.1994, p.1.

B La compensation du défaut d'harmonisation : la reconnaissance mutuelle

Le principe de reconnaissance mutuelle trouve son fondement dans la jurisprudence « *cassis de Dijon*³⁵ » de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Ce principe, qui ne s'applique qu'en cas d'absence d'harmonisation ou d'harmonisation partielle, implique que lors de l'élaboration de réglementations techniques et commerciales, les Etats membres ne peuvent interdire, sur leur territoire, la vente d'un produit ou la prestation d'un service qui répond à une réglementation ou à des normes différentes de celles imposées par la réglementation nationale. Dès lors, la libre circulation des marchandises peut être réalisée sans qu'il y ait besoin de procéder à une harmonisation des réglementations ou normes au niveau communautaire. Ainsi, un Etat ne saurait interdire sur son territoire la vente d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si ce produit est fabriqué selon des dispositions techniques ou qualitatives différentes de celles en vigueur sur son territoire. Les Etats membres de l'Union européenne devront en conséquence admettre, au 1^{er} mai 2004, les produits fabriqués en Europe centrale et orientale et pour lesquelles il n'existe pas de réglementation communautaire, ou lorsque celle-ci n'est que partielle.

Néanmoins, ce principe n'est pas d'application automatique. Il est soumis à une sorte de « *droit de regard* » de l'Etat membre de destination. Celui-ci peut refuser l'entrée du produit sur son territoire en se fondant sur des « *exigences impératives d'intérêt général*³⁶ », notamment la santé publique, la protection des consommateurs ou encore l'environnement. Il évalue le degré de protection offert par le produit ; évaluation faite au regard de ses propres normes nationales.

La Commission effectue un contrôle des exceptions et introduit parfois un recours auprès de la Cour de justice de Communautés européennes en raison de la mise en place d'une barrière protectionniste sous couvert de l'application de l'article 30. L'arrêt « *bière*³⁷ » en fournit l'exemple. En l'espèce, la réglementation allemande, régissant la fabrication de la bière, comportait des indications précises quant au mode de fabrication et à la composition du produit. La bière française n'a pas pu entrer sur le territoire allemand parce qu'elle ne répondait pas à ces critères. Pour justifier cette interdiction, les autorités allemandes ont invoqué la préservation de la santé des consommateurs. Saisie par la Commission, sur la base de l'article 169 devenu

³⁵ CJCE 20 février 1979, *Rewe*, plus connu sous le nom « *cassis de Dijon* », Aff. 120/78, rec CJCE 1979, p. 649.

³⁶ Il s'agit des exceptions de l'article 30 du Traité CE ou au titre d'une des exigences établies par la CJCE.

³⁷ CJCE 12 mars 1987, aff. 178/84, *Commission c/ RFA*, Rec. CJCE p.1262.

l'article 226 du Traité CE, la Cour de justice reconnaît le caractère protectionniste de la mesure. La réglementation nationale ne doit pas obliger le producteur étranger à adapter sa production « *légalement produite et commercialisée dans l'Etat membre d'origine aux prescriptions techniques ou qualitatives en vigueur dans les pays d'importation* ». Cela d'autant plus que cet effet restrictif ne serait pas « *nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi*³⁸ ».

Afin de donner une pleine efficacité au principe de reconnaissance mutuelles, la directive 98/34/CE³⁹ du Parlement et du Conseil établit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. Elle impose aux Etats membres de communiquer la teneur de leur projet de réglementation technique des produits. Doit être communiqué tout acte qui, en droit comme en fait, a un caractère normatif et impose une règle technique. La mise en place de cette procédure d'échanges d'informations entre les Etats membres exige une coordination entre les différents ministères susceptibles d'adopter des projets de réglementations techniques. Dès lors, les futurs adhérents doivent mettre en place une structure destinée à l'application de cette procédure. La commission impose en effet une unité centrale unique comme seul point de contact des services.

L'ensemble de ce dispositif a permis d'éliminer du Marché intérieur les principaux obstacles aux échanges intra-communautaires et aux investissements transfrontaliers. Même si le principe de reconnaissance mutuelle reste encore d'application délicate, il est « *perçu généralement comme un moyen opérationnel de mise en œuvre des règles relatives à la libre circulation des marchandises et des résultats positifs ont été atteints par ce mécanisme dans un grand nombre de secteurs*⁴⁰ ». Cette « *nouvelle approche* » a permis la mise en place progressive d'un Marché unifié débarrassé des principales entraves techniques tout en assurant un niveau élevé de sécurité, d'hygiène et de protection du consommateur. Dans ce contexte, l'Union européenne veille à ce que son élargissement n'entraîne en aucune façon une réduction des niveaux de sécurité alimentaire actuels. Les denrées alimentaires saines doivent circuler au sein de l'Union européenne.

³⁸ CJCE 12 mars 1987, aff. 178/84, Commission c/ RFA, Rec. CJCE p.1262

³⁹ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE n° L 204 du 21 juillet 1998, p.37

⁴⁰ Premier rapport biennal sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle dans les marchés de produits et services, document de travail de la Commission, 1999.

SECTION II : LE PARTICULARISME DE LA CIRCULATION DES DENREES ALIMENTAIRES

Les principes généraux énoncés s'appliquent bien évidemment dans le secteur des denrées alimentaires. L'harmonisation des législations trouve cependant ici un autre objectif : outre la nécessité de favoriser la libre circulation des marchandises, il est nécessaire d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs.

§I Les produits alimentaires : des marchandises « européennes » spécifiques

Les dispositions sur la libre circulation des marchandises entre les pays membres de la Communauté visent « *l'ensemble des échanges de marchandises* », c'est-à-dire, comme le précise l'arrêt « *œuvre d'art* » du 10 décembre 1968 des « *produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales* ». Ceci est indépendant de leur nature, de leur qualité particulière ou de leur destination, qu'il s'agisse de produits agricoles ou industriels. C'est donc une définition large de marchandise qui a été consacrée. Mais pour que la législation européenne en la matière soit applicable, il est nécessaire de définir le produit alimentaire communautaire.

A La notion extensive de produit alimentaire

Selon l'article 32 § 1^{er} du Traité CE « *par produit agricole, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de la première transformation* ». Cette définition distingue donc les produits bruts et les produits transformés.

Pour clair qu'elle soit a priori, cette définition n'est pas sans avoir posé quelques difficultés d'application. En effet, si la détermination des premiers produits visés à l'article 32 résulte de leur intitulé même, il en a été tout autrement des produits transformés. Les termes

relativement restrictifs du Traité imposent en effet deux conditions pour qu'un produit transformé soit considéré comme agricole : d'une part, qu'il s'agisse d'un produit de première transformation et d'autre part, qu'il soit en rapport direct avec la matière première d'origine agricole qu'il incorpore.

Dans la mesure où cette définition est apparue comme entravant le développement de l'industrie agro-alimentaire, la Cour de Justice des Communautés européennes est alors venue réformer l'approche des produits agricoles transformés en leur donnant une définition plus extensive. Le principal critère de distinction est donc devenu celui de « *l'interdépendance économique manifeste entre les produits de base et les produits issus du processus productif*⁴¹ ». Le produit alimentaire est donc celui qui a un lien avec la matière première, quel que soit le nombre de transformations ou la destination finale du produit.

Pour que ce produit alimentaire puisse circuler librement à l'intérieur de la Communauté, il doit être un produit communautaire. A défaut, il sera soumis à une taxation et à l'accomplissement de formalités particulières, lors de sa première entrée sur le Marché intérieur.

B Le « produit communautaire », une origine géographique « étendue »

Aux termes des articles 23 et 24 du Traité CE, les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté s'appliquent « *aux produits qui sont originaires des Etats membres, ainsi qu'aux produits en provenance des Etats tiers qui se trouvent en libre pratique dans les Etats membres* ». En vertu de ces dispositions sont donc considérés comme produits communautaires :

- **Les marchandises entièrement fabriquées dans la Communauté** à partir de matières premières ou de composants originaires du territoire de celle-ci.
- **Les marchandises transformées dans la Communauté** et qui sont dès lors considérées comme originaires du pays où elles ont subi leur « *dernière transformation ou ouvraison substantielle, économiquement justifiée dans une*

⁴¹ CJCE, 29 mai 1974, Hauptzollamt Bielefeld c/ Koenig, aff 198/73, rec. P. 619.

entreprise équipée à cet effet et ayant abouti à la fabrication d'un produit nouveau ou représentant un stade de fabrication important⁴² ».

- **Les marchandises, originaires d'un Etat tiers, qui sont mises en libre pratique dans la Communauté** dès lors que sont acquittés les droits et taxes et accomplies les formalités nécessaires à leur importation dans l'un des Etats membres. Elles peuvent alors bénéficier des mêmes avantages qu'une marchandise communautaire sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

Ainsi définis, les produits alimentaires communautaires devraient par principe pouvoir circuler en toute liberté sur le Marché intérieur. Cependant, s'agissant de produits d'un caractère particulier, ils font l'objet d'une politique spécifique qui perturbe les préceptes traditionnels du libre échange.

L'Union européenne est le deuxième exportateur mondial de produits agricoles et agro-alimentaires après les Etats-Unis. Son industrie agro-alimentaire de transformation est la première au monde et le troisième employeur industriel de l'Union. Avec plus de 370 millions de consommateurs, le Marché européen est l'un des plus vastes au monde⁴³. Aussi, la simple perte de confiance des consommateurs dans les produits alimentaires a des répercussions économiques importantes. En outre, comme l'a révélé notamment l'ESB, les produits alimentaires peuvent porter atteinte à la santé et à la sécurité de la population. Afin de ne mettre en péril ni son industrie, ni sa population, l'Union exige que ne circulent sur le territoire communautaire que des denrées présentant un certain degré de sécurité, de nature à ne pas porter atteinte à l'intégrité physique du consommateur. Les futurs membres de l'Union se doivent en conséquence d'intégrer et d'appliquer cette politique communautaire de protection du consommateur pour pouvoir introduire leurs produits sur le territoire européen.

⁴² Règlement « origine » 802/68 du 27 juin 1968, modifié en dernier lieu par le règlement 456/91JOCE L 54 du 28.2.91, p.4.

⁴³ Source Europa : *Sécurité alimentaire*, <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/fr/lvb/f80000.htm>

§II Le maintien d'un niveau élevé de protection de la population

La création d'un marché unique doit permettre de promouvoir et de garantir la libre circulation des produits, et notamment des produits alimentaires dans l'ensemble des pays membres de l'Union. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'offrir un choix de produits plus large au consommateur, mais également d'assurer que les denrées qui leur sont proposées répondent à des normes uniformes et satisfaisantes.

Il apparaît d'évidence que l'élargissement de l'Union européenne ne doit pas contrevenir à la réalisation de cet objectif.

A L'implication communautaire dans la sécurité alimentaire

Le premier objectif d'une politique alimentaire est avant tout d'offrir au consommateur des denrées saines, sans crainte pour leur santé. Cet objectif est aujourd'hui unanimement consacré comme une priorité communautaire. Ce d'autant que diverses « affaires » ont mis à jour l'application parfois laxiste des normes et réglementations relatives à la sécurité et à la qualité des produits. Ces incidents ont au surplus ébranlé la confiance des consommateurs, notamment par la médiatisation, assez récente, des nombreux cas de salmonelloses, listérioses ou encore d'encéphalopathie spongiforme bovine. Ces événements ont également montré que pour mener à bien la mise en place d'un marché unique et assurer la libre circulation des denrées alimentaires, la Communauté se devait de garantir aux consommateurs la sécurité des produits qui leur sont offerts, quelle que soit leur origine européenne.

Dès lors, la politique « *de la ferme à la table* » a notamment été mise en place. Il s'agit de faire reposer la sécurité alimentaire sur une approche globale, intégrée. Elle s'applique à toute la chaîne alimentaire, à tous les secteurs de l'alimentation (de la production agricole, à la transformation, jusqu'à la destination du produit), entre Etats membres, à la frontière extérieure de l'Union européenne et au sein de l'Union européenne. Cette politique suppose également la mise en place de certains systèmes comme celui de l'analyse des risques, du principe de précaution ou encore de la traçabilité.

L'ensemble de cette politique peut se révéler délicate d'application pour les PECO, en raison de leurs systèmes et procédures fortement éloignés de cette conception. L'Union européenne ne pouvant remettre en cause ces principes, il leur appartiendra donc de s'adapter. Leur adhésion suppose donc l'intégration et la mise en place effective d'une politique assurant cette sécurité.

B Une condition essentielle de l'élargissement : le maintien de la politique sanitaire

La sécurité alimentaire joue un rôle important dans les préparatifs d'adhésion. L'Union européenne a souligné que la préparation de l'élargissement en matière de sécurité alimentaire a des conséquences directes sur le fonctionnement du Marché intérieur et le maintien de la confiance des consommateurs. Lors de sa communication sur la sécurité alimentaire et l'élargissement⁴⁴, la Commission a précisé qu'il était nécessaire « *de veiller à ce que l'élargissement n'entraîne en aucune façon une réduction des niveaux de sécurité actuels. Il importe que les consommateurs soient convaincus que l'élargissement ne mènera pas à un affaiblissement des normes de contrôle alimentaire et qu'une alimentation saine circulera librement dans une Union élargie* »⁴⁵. Les pays candidats se doivent donc de réaliser la transposition de la législation alimentaire, la mise en œuvre et réaliser effectivement les contrôles nécessaires pour l'ensemble de la chaîne alimentaire. Pour garantir la cohérence des préparatifs d'adhésion, la Commission a demandé aux pays candidats d'élaborer une véritable stratégie de sécurité alimentaire par l'adoption d'un programme d'intégration. Ce document doit exposer les grandes lignes des projets de transposition, de mise en œuvre et de coordination des services administratifs.

Outre les efforts pour assurer la conformité des exigences européennes actuelles, les pays adhérents doivent tenir compte de l'évolution constante de l'acquis en matière de sécurité alimentaire. Ainsi par exemple, en matière de lutte contre l'ESB – domaine en constante évolution – les futurs adhérents devront intégralement se conformer aux mesures de contrôle telles que les inspections, tests, retraits des matériels à risque...

⁴⁴ Commission des communautés européennes, la sécurité alimentaire et l'élargissement, 8 mai 2001, sec(2001) 746.

⁴⁵ Commission des communautés européennes la sécurité alimentaire et l'élargissement, 8 mai 2001, sec(2001) 746, p 2.

L'Union européenne impose aux pays d'Europe centrale et orientale l'intégration de cette politique avant même leur adhésion. L'ensemble des systèmes doit être mis en place avant le 1^{er} mai 2004.

Afin de les aider dans ce travail, le Conseil européen d'Essen de décembre 1994 a adopté une stratégie de pré-adhésion. Le Conseil a défini la préparation des Etats associés à leur intégration dans le Marché intérieur comme « *l'élément essentiel de la stratégie qui doit permettre de réduire l'écart* » entre l'Union européenne et les PECO. A la différence des précédents élargissements, l'Union européenne doit apporter une assistance particulière aux futurs membres, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la reprise de l'acquis communautaire est délicate à réaliser en raison du nombre important de textes. Ensuite, l'abolition des contrôles aux frontières rend très difficile la définition de périodes transitoires sur une longue période comme lors de l'intégration de l'Espagne ou du Portugal. Enfin, le grand nombre de pays candidats ne permet pas de faire beaucoup d'exceptions ; un traitement préférentiel accordé à l'un d'entre eux ne peut manquer d'être revendiqué par les autres. Cette marge réduite pose un problème d'autant plus grand que presque tous les pays candidats sont bien plus éloignés des pratiques en vigueur dans l'Union européenne que ne l'étaient les adhérents antérieurs. La Communauté doit donc traiter un problème plus important avec une marge réduite. C'est pourquoi il s'est révélé essentiel de mettre en place une stratégie de pré-adhésion précise, satisfaisant l'ensemble des pays candidats.

CHAPITRE II : MISE EN PLACE D'UNE STRATEGIE DE PRE- ADHESION AU REGARD DE LA SITUATION PARTICULIERE DES PECO

Conformément à la méthode retenue lors des précédents élargissements, c'est aux pays candidats d'adopter les dispositions en vigueur dans l'Union européenne, et non à celle-ci de s'adapter. Il peut souvent en résulter quelques incohérences quand les dispositions communautaires sont contraires aux besoins du pays candidat ou quand la mise en œuvre de l'acquis dans ce pays est source de problèmes. Mais la reprise de cette législation par les précédents candidats a démontré combien ce système était efficace pour assurer la cohérence de l'Union élargie. Aussi, après avoir envisagé l'ajournement de la mise en œuvre d'une partie de l'acquis communautaire dans les secteurs les moins avancés, l'Union européenne a fait valoir une conception plus classique : tout l'acquis, rien que l'acquis doit être transposé en droit national et, autant que possible, préalablement à l'adhésion.

L'intégration de cet acquis dans les législations nationales a été au cœur des stratégies de pré-adhésion mises en place par l'Union européenne. Cessant d'être une suite d'évènements ponctuels, l'élargissement de la Communauté est devenu un véritable processus d'extension au sein duquel sont apparues les méthodes d'intégration des pays candidats. Ces méthodes sont toujours d'actualité dans le cadre du cinquième élargissement (section I), mais elles ont dû être accompagnées de nouvelles stratégies. En effet, face à des pays fortement éloignés des concepts européens, l'Union se devait de mettre en place d'autres instruments d'adhésion. A défaut, la reprise de l'acquis communautaire n'aurait pu être satisfaite par les PECO (section II).

SECTION I: LE RECOURS AUX METHODES TRADITIONNELLES D'ADHESION : LES NEGOCIATIONS D'ADHESION

Traditionnellement, le processus d'adhésion s'articule autour de négociations entre l'Union européenne et les pays candidats. Véritable espace de dialogue, elles permettent de faire

état des capacités et des difficultés dans la reprise de l'acquis communautaire. Point de départ de toute adhésion, elles jouent donc un rôle fondamental dans la prise en compte des caractéristiques de chaque candidat et des spécificités du Marché intérieur.

§I Les négociations d'adhésion : la nécessaire prise en compte de la spécificité des candidats

Parmi les dix pays entrant dans l'Union européenne en mai 2004, huit viennent du bloc communiste, alors que lors des élargissements précédents, sept pays sur neuf venaient de l'AELE⁴⁶, devenue une sorte d'antichambre de l'Union européenne. La majorité de ses membres a, en effet, adhéré à l'Union européenne⁴⁷. C'est dans le cadre de cette association que les candidats antérieurs ont pu adapter une grande partie de leur législation, particulièrement en ce qui concerne les échanges de produits industriels qui étaient déjà en libre circulation. A cela, s'est ajouté en 1992, l'accord sur l'espace économique européen⁴⁸ qui a étendu les quatre libertés du Marché intérieur aux pays signataires. En contrepartie, ces derniers ont adopté l'acquis communautaire concerné. Ainsi, par exemple, les règles européennes régissant la concurrence, la protection des consommateurs ou l'environnement ont été adoptées par l'Autriche, la Suède et la Finlande avant l'ouverture même des négociations d'adhésion. Un tel processus n'a pas été répété avec les PECO. Leur association avec l'Union européenne est beaucoup plus récente et même si les accords européens ont permis un certain rapprochement des législations, leur situation, tant institutionnelle que réglementaire, n'est pas comparable avec les anciens candidats. La reprise de l'acquis en est d'autant plus difficile.

⁴⁶ Association européenne de libre échange créée en 1960 et regroupant 7 pays : Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Norvège, Portugal, Suède et Suisse, rejoints ensuite par la Finlande (1961), l'Islande (1970) et le Liechtenstein (1991).

⁴⁷ Royaume-Uni, Danemark, Portugal, Finlande, suède et Autriche sont devenus membres de l'UE.

⁴⁸ Accord EEE signé le 2 mai 1992, à Porto, entre les 12 États membres de la CE et les 7 pays de l'AELE: l'Autriche, la Finlande, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suède et la Suisse. Le référendum organisé en Suisse en décembre 1992 a cependant rejeté par une très courte majorité l'adhésion de ce pays à l'EEE

A Les difficultés de reprise de l'acquis : les insuffisances institutionnelles et réglementaires des PECO

Les candidats au cinquième élargissement ont souvent critiqué le nouveau « *rideau de papier* » qui remplacerait le rideau de fer qui s'est effondré en 1989. C'est en effet un peu plus de 80.000 pages du *journal officiel de l'Union européenne* qui doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible par chacun des candidats. Or, ces exigences s'appliquent à des pays qui étaient encore récemment des démocraties populaires. Leur capacité de mise en œuvre n'est donc pas comparable à celle des précédents candidats, notamment à celles des pays nordiques dotés de capacités financières et réglementaires plus adaptées. Bien qu'issus d'une économie réputée administrée, les pays d'Europe centrale et orientale ignorent le plus souvent le type de réglementation en vigueur dans la Communauté et ne disposent pas des moyens nécessaires pour la gérer. N'ayant pas d'économie de marché, ils n'avaient pas besoin de réglementer. La bureaucratie soviétique fonctionnait dans une logique de répartition, avec une forte composante d'arbitraire qui la dispensait de rechercher des procédures contractuelles. On était donc en présence d'une administration faiblement diversifiée qui avait pour socle le parti communiste. La disparition de ce dernier a provoqué un quasi-effondrement de services verticalisés et mal équipés pour fonctionner dans un cadre non autoritaire⁴⁹.

Au sein de cette administration, les fonctions de contrôle, portant sur la qualité des produits, la santé et la sécurité étaient réduites à leur plus simple expression, de même que la protection de l'environnement. Seuls les ministères techniques - transports, travaux publics, agriculture et industries - avaient développé une expertise transposable dans le nouveau contexte de l'économie de marché. Dans les autres secteurs de l'administration, la mise en place d'une réglementation adaptée et le contrôle de son application est une tâche entièrement nouvelle, qui demande du temps et un transfert d'expérience.

Prenant en compte l'ensemble de ces éléments et face à l'ampleur du travail à fournir par l'ensemble des PECO, l'Union européenne a été dans l'obligation de modifier son approche quant aux méthodes de négociations. Elle ne pouvait se contenter, comme lors des élargissements précédents, d'une présentation sommaire de l'acquis communautaire. De véritables échanges entre les candidats et l'UE devaient se mettre en place.

⁴⁹ Jean-François Drevet, *l'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, 2001, L'harmattan

B L'approfondissement de la technique de négociation

Testée au cours des longues périodes d'attente de l'entrée des britanniques dans l'Union européenne, la méthode des négociations d'adhésion, qui en découle, s'est révélée efficace. Elle permet d'accorder à certains problèmes l'attention nécessaire et de maintenir le principe d'intangibilité de l'acquis communautaire. S'organisant sous forme de conférences intergouvernementales bilatérales – UE / pays candidat – elles permettent de mettre en lumière la situation précise de chaque candidat. Elles s'accompagnent d'exercices d'évaluation de la conformité de la législation de chacun des pays en question à celle de l'Union européenne. Une première évaluation a lieu avant l'ouverture même des négociations afin de mettre en place un programme de travail et de définir les positions de négociations. Par la suite, les pays candidats font l'objet d'une procédure de suivi régulier d'évaluation de la reprise de l'acquis communautaire, dont le résultat détermine le rythme d'avancement des négociations.

Le 31 mars 1998, ce sont donc six conférences intergouvernementales bilatérales, qui se sont ouvertes avec des pays aussi différents que Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovaquie⁵⁰. C'est la Hongrie qui a été le premier pays à se présenter à la table des négociations. Les pays se présentent selon un ordre déterminé par l'ancienneté des liens qu'ils entretiennent avec l'Union. Les relations officielles avec la Hongrie datent de 1988. Mais c'est la conférence intergouvernementale avec la Pologne qui a fait l'objet d'une attention particulière dans la mesure où ce pays représente à lui seul près des deux-tiers de la superficie et de la population des cinq candidats réunis. Les pourparlers avec ce pays doivent donc prendre en compte cette dimension, d'autant que les résultats de ces négociations serviront sans doute d'exemples aux autres.

Les périodes de négociations sont plus longues que celles des élargissements précédents, ceci en raison de la situation particulière des PECO et de l'établissement d'une nouvelle approche pour pallier ces particularités. L'Union tient à expliquer non seulement les règles de l'acquis mais aussi les principes et les considérations pratiques qu'ils sous-entendent : « *Nos experts doivent expliquer comment les différentes législations forment un ensemble, quels*

⁵⁰ Les négociations avec les autres pays d'Europe centrale et orientale – Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Malte - n'ont été ouvertes qu'en février 2000, lorsqu'il a été jugé que leurs réformes progressaient suffisamment rapidement.

systèmes de contrôle doivent être appliqués et quelles structures doivent être mises en place pour remplir les obligations d'un Etat membre »⁵¹. De même, ce sont des évaluations approfondies des réalisations et des déficiences des différents candidats qu'a souhaité mettre en place la Commission, afin de pouvoir procéder à une différenciation du processus en faveur des pays les plus avancés.

Dans cette phase de pré-adhésion, la Commission joue un rôle majeur puisqu'elle explique minutieusement la signification de l'acquis communautaire ainsi que sa mission de contrôle. Elle est également en charge de la préparation des positions communes des Etats membres relatives aux différents points de négociations. Soumises au Conseil, ces dernières permettent d'argumenter les réponses de l'Union européenne face aux requêtes de dérogations ou de périodes transitoires présentées par les pays candidats eu égard à l'acquis communautaire, périodes que l'Union veut aussi courtes et peu nombreuses que possible.

§II Les négociations d'adhésion: espace d'obtention de périodes transitoires limitées

Jusqu'en 1993, les anciens pays adhérents avaient obtenu de larges périodes transitoires. Celles-ci leur permettaient de continuer, progressivement, la mise en conformité de leur législation après l'adhésion. Leurs produits étaient alors soumis à un régime particulier. En 1993, avec la mise en place du Marché intérieur, le maintien de régimes dérogatoires devait être limité en raison des difficultés à contrôler leur circulation.

⁵¹ N. Van der Pas, *Negotiations Takes Center Stage, European Dialogue*, juillet-août 1998, P. 14-17.

*A La réduction des périodes transitoires en raison de la mise en place du
Marché intérieur*

Les tables rondes sont les lieux privilégiés, pour les ministres des affaires étrangères, pour évoquer leurs difficultés d'adaptation. Il est parfois difficile d'adapter toutes les structures aux exigences européennes, surtout dans un délai souvent court. Aussi, l'un des objectifs poursuivi lors de ces négociations était l'obtention de périodes transitoires, étalées dans le temps, permettant une plus grande flexibilité quant aux moyens financiers et techniques à adopter pour se conformer au droit européen.

L'Espagne et le Portugal ont bénéficié de ce système et ont obtenu les périodes de transitions les plus longues de toutes les adhésions à l'Union. En 1985, ils signaient l'acte d'adhésion. Celui-ci prévoyait des mesures transitoires de 10 ans pour les produits agricoles et de 15 ans pour les produits de la pêche. Mais, outre le fait de créer des distorsions de production dans l'Union européenne, ces périodes de transition se sont révélées ingérables lors de la mise en place du Marché intérieur.

Les produits soumis à un régime dérogatoire ne pouvaient pas circuler sur l'espace européen. Afin de s'assurer qu'ils resteraient cantonnés sur le territoire national du pays producteur, des contrôles étaient effectués aux frontières internes de la Communauté à l'occasion de l'accomplissement des formalités de mise à la consommation. Dans la perspective de la suppression des contrôles effectués par la douane, il était difficile d'empêcher ces produits de circuler. Dès lors, il a fallu limiter l'obtention de ces périodes.

L'Espagne et le Portugal ont alors vu leurs périodes transitoires progressivement supprimées à partir de 1992; et les nouveaux pays, désirant adhérer à l'Union européenne, n'ont obtenu que très peu de périodes de transition et ce, sur de très courtes durées. Ainsi, par exemple, l'Autriche, la Suède et la Finlande n'ont pu obtenir le rapprochement progressif des prix dans l'agriculture comme cela avait été fait pour les candidats antérieurs; ils étaient dans l'obligation de s'y conformer dès le jour de leur adhésion.

Les pays d'Europe centrale et orientale se trouvent aujourd'hui confrontés à la même situation que les pays nordiques en 1995. Conscients de la difficulté d'obtenir des régimes

déroatoires, les futurs adhérents n'ont formulé qu'un nombre limité et fortement justifié de mesures transitoires. Ainsi, en matière de législation alimentaire, c'est principalement dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire que de telles périodes ont été négociées. Dans ce secteur, pour accepter ou refuser les mesures déroatoires, la Communauté se fonde sur deux critères : le fonctionnement du Marché intérieur et l'absence de risque pour la santé. Elles sont acceptées dans la mesure où elles ne sont pas susceptibles d'entraîner un risque particulier pour la santé publique, la santé des animaux et des plantes dans l'Union⁵². Par application de ce principe, la Communauté européenne s'avère moins flexible s'agissant de la protection sanitaire en matière d'ESB.

Les périodes transitoires accordées à certains produits soumettent donc ceux-ci à un régime particulier auquel les pays ne sauraient déroger. A défaut du respect de ces principes, le Traité d'adhésion, signé en avril 2003, prévoit des sanctions lourdes.

B Régime des produits soumis à dérogation et sanction du non-respect des normes communautaires

Les produits alimentaires faisant l'objet d'un régime déroatoire sont soumis à des conditions sévères de commercialisation et de marquage spécial : ils doivent rester sur le marché du nouvel Etat membre et ne pourront ni être vendus ni circuler sur le Marché intérieur. Ils devront donc porter une marque qui les différencie clairement de ceux pouvant faire l'objet d'échanges⁵³.

Dans les cas où les produits ne bénéficieraient pas de dispositions particulières et ne respecteraient pas la législation européenne, ils devront être retirés du marché.

Les candidats mettent tout en œuvre pour respecter les normes fixées. Mais la Commission maintient la pression pour obtenir des améliorations. Il reste peu de temps avant l'adhésion et des efforts restent à fournir. En tout état de cause, l'Union ne veut faire aucun

⁵² Sur ce point, MEMO/03/88, *Elargissement de l'Union : questions réponse sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles le 23 avril 2003 disponible sur europa.

⁵³ MEMO/03/88, *Elargissement de l'Union : questions réponse sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles le 23 avril 2003 disponible sur europa

compromis sur ses normes. C'est pourquoi le Traité d'adhésion a prévu la possibilité d'un recours aux clauses de sauvegarde :

- La clause de sauvegarde fixée dans les articles 53 et 54 du règlement n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire peut être invoquée si une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux présente un risque pour la santé publique.

- L'article 38 du Traité contient une clause de sauvegarde supplémentaire si les engagements négociés ne sont pas tenus et si cela crée un risque imminent pour le fonctionnement du Marché intérieur. Cet article peut être invoqué pendant une période de trois ans après l'adhésion, mais les mesures peuvent être appliquées au-delà de cette période aussi longtemps que les engagements incriminés ne sont pas tenus.

Sur la base de ces articles, la Commission peut agir soit à la demande d'un Etat membre, soit de sa propre initiative. La clause de sauvegarde peut aussi être invoquée avant l'adhésion sur la base des résultats de suivi. Elle s'appliquerait alors à compter du premier jour de l'adhésion.

Les négociations sont donc une phase essentielle du processus de pré-adhésion. Mais, afin de garantir une intégration dans les meilleures conditions, et en raison du système économique et politique de chacun des PECO, il est nécessaire de leur apporter une assistance soutenue, tant techniquement que financièrement.

SECTION II : L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET FINANCIERE DE L'UNION EUROPEENNE

Dans l'Union européenne, la mise en place des disciplines du Marché intérieur au cours de la période 1986-1993 a représenté pour les Etats membres actuels une opération de grande envergure qui s'est étendue sur huit années, dans le cadre d'économies de marché déjà dotées de mécanismes concurrentiels développés. C'est donc un défi très important que doivent relever les pays candidats issus d'anciennes économies planifiées. Ils disposent de peu de temps et de peu de moyens pour accomplir cette transition. Aussi, et face à l'ampleur de la tâche,

l'Union européenne leur est venue en aide. Celle-ci se manifeste notamment par une assistance technique des administrations des futurs adhérents.

SI L'assistance technique de l'Union européenne

Le décalage important entre la législation des pays candidats et la législation communautaire nécessite une information et une explication accrue du contenu de l'acquis communautaire. Dans la réalisation de cet objectif, la Commission européenne, dès 1995, s'est livrée à la rédaction d'un Livre blanc dont l'objectif est de dresser un aperçu succinct de la législation communautaire.

A Le Livre blanc de la Commission européenne sur la préparation des PECO à leur intégration dans le Marché intérieur⁵⁴

Le Livre blanc est un élément de la stratégie de pré-adhésion arrêté au Conseil européen d'Essen. Son objectif est « *de fixer un programme qui permettrait à chaque pays candidat de se préparer avec l'aide de l'Union, à remplir les obligations du Marché intérieur⁵⁵* ». A cet effet, il se concentre sur les mesures communautaires qui sont de nature à créer et à maintenir ce grand Marché. Il présente cette législation de manière à faire ressortir les mesures clés pour chaque secteur ainsi que celles qui devraient être traitées en premier. Il ne cherche cependant pas à établir un ordre de priorité entre les secteurs, mais simplement à élaborer un panel des législations dont la transposition est nécessaire, le plus rapidement possible. Il décrit aussi, avec quelques détails, les structures administratives et organisations qu'il convient de mettre en place dans chaque secteur pour que cette législation soit appliquée de manière efficace.

⁵⁴ Livre blanc, préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le Marché intérieur, 3 mai 1995, com. (95) 163 final.

⁵⁵ Livre blanc, préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le Marché intérieur, Introduction, 3 mai 1995, com. (95) 163 final.

Le Livre blanc s'articule autour de deux parties. La première partie analyse l'objectif, le contexte et la nature de cet exercice en termes politiques et indique quelles pourraient en être les suites. La seconde partie, qui constitue l'annexe, contient une présentation détaillée de la législation communautaire dans le domaine du Marché intérieur. Elle comprend donc les informations relatives à la législation considérée dans une série d'analyses regroupées en vingt-trois chapitres « *sectoriels* ». Au sein de cette annexe sont présentées les mesures communautaires relatives aux denrées alimentaires. Celles-ci sont réparties dans trois chapitres : « *libre circulation et sécurité des produits industriels* », « *agriculture* » et « *politique de protection des consommateurs* ». Chaque chapitre débute par une introduction générale décrivant les objectifs fondamentaux de la législation considérée. Une présentation plus détaillée à l'intérieur de chaque secteur est conçue pour aider les pays associés dans l'élaboration de leurs stratégies d'alignement progressif sur le droit communautaire et d'application de ce droit. Ainsi, par exemple, dans le chapitre « *libre circulation et sécurité des produits industriels* » le Livre blanc préconise l'adoption, au cours de la première étape, de la directive 93/43/CEE du 14 juin 1993⁵⁶, relative à l'hygiène des denrées alimentaires.

Enfin, ce Livre blanc propose la création d'un bureau d'assistance technique : le TAEX⁵⁷. Ce service est destiné à aider et à informer les PECO sur la législation relevant du Marché unique. Il a pour interlocuteur les administrations publiques des pays candidats et des Etats membres. Il fournit les textes législatifs de l'acquis communautaire et organise des séminaires de formation et des visites d'experts dans les pays qui en font la demande. Son rôle est capital dans le processus d'évaluation de la conformité de la législation des pays candidats à la législation communautaire. Il s'inscrit donc dans un autre mouvement stratégique : la mise en place de contrôles afin de s'assurer de la compréhension, la mise en œuvre et le rythme d'adoption de l'acquis communautaire.

⁵⁶ Directive 93/43/CEE, du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.93.

⁵⁷ TAIEX : Technical Assistance Information Exchange Office

B La mise en place de contrôles de reprise de l'acquis communautaire

La cohérence du système d'assistance technique ne pouvait être assurée sans la mise en place de contrôles de reprise de l'acquis communautaire. Il est nécessaire de déterminer l'impact de tels instruments au regard des progrès réalisés auprès des pays adhérents.

Le contrôle des progrès réalisés est fait chaque année par la Commission dans le cadre de rapports réguliers établis en octobre et analysés par le Conseil lors de son sommet de décembre. Tous les chapitres de l'acquis font l'objet d'une analyse détaillée des efforts accomplis et de ce qui reste à réaliser. On y trouve des critiques assez précises de ce qui a été fait ou de ce qui évolue dans la mauvaise direction. Sans classer chaque pays, la Commission établit une synthèse, permettant au Conseil de faire le point des progrès accomplis.

Un service particulier de la Commission s'attache au secteur des denrées alimentaires. Il s'agit de l'office alimentaire vétérinaire⁵⁸. Il a pour tâche principale de veiller à ce que la législation communautaire relative à la sécurité alimentaire, la santé des animaux, la santé des végétaux et le bien être de l'animal soit respectée⁵⁹. Pour ce faire, l'OAV effectue des inspections sur les territoires des Etats membres et des Etats candidats. Les résultats de ces missions sont consignés dans des rapports d'inspection, accompagnés de conclusions et de recommandations. Ces dernières sont formulées à l'intention de l'autorité compétente du pays concerné pour remédier aux irrégularités constatées. En contrepartie, l'autorité en question doit proposer à l'OAV un plan d'action indiquant comment elle entend remédier aux dites irrégularités.

Aux premières étapes de la transition, l'assistance était centrée sur l'apport de savoir-faire ou d'assistance technique. Avec les progrès réalisés, la demande d'assistance technique a relativement diminué et les besoins d'aide à l'investissement ont augmenté considérablement. A la différence des élargissements précédents, les candidats actuels reçoivent une assistance financière et technique préalable à l'adhésion. C'est d'abord le programme PHARE, puis les

⁵⁸ Office Alimentaire Vétérinaire : sigle OAV

⁵⁹ *Qu'est-ce que l'office alimentaire et vétérinaire (OAV) ?*,

http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/what_is_fr.htm, les rapports et les programmes d'inspection de l'OAV sont également disponibles sur le site europa.

nouveaux instruments financiers établis en 2000. Trois programmes de financement coexistent donc depuis trois ans :

- **ISPA**⁶⁰ : ce programme est consacré à la réalisation de projets d'infrastructures dans le domaine de l'environnement et des transports,
- **SAPARD**⁶¹ : programme qui fournit une assistance technique et financière en matière d'agriculture et de développement rural (investissements dans les exploitations agricoles, remembrement des terres, mise en place de registre foncier...)
- **PHARE**⁶² : programme dont l'objectif est le financement des institutions et des structures administratives nécessaires à la mise en œuvre de l'acquis ainsi que le financement de programmes de cohésion économique et social,

Le programme PHARE est actuellement le principal instrument de la coopération financière et technique de la Communauté européenne avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale. Il a été créé en 1989 pour soutenir le processus de réforme et la transition économique et politique en Pologne et en Hongrie. A la suite du Conseil européen d'Essen, PHARE est devenu l'instrument financier de la stratégie de pré-adhésion des dix PECO. Elément incontournable de l'adhésion, il s'applique donc à l'ensemble des adhérents de mai 2004.

§II L'assistance financière de l'Union européenne : le programme PHARE

Suite à la publication de l'Agenda 2000⁶³, les activités de PHARE se concentrent sur deux priorités :

- L'investissement dans les secteurs concernés par la reprise de l'acquis et le développement économique,

⁶⁰ Instrument Structurel de Pré-Adhésion

⁶¹ Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development

⁶² Poland and Hungary Assistance to Recovery

⁶³ Agenda 2000, pour une Union plus forte et plus large, commission des Communautés européennes, Bruxelles, 15 juillet 1997.

- Aider les administrations des pays candidats et les organes de réglementation et de contrôle à se familiariser avec les procédures et les objectifs communautaires. Ceci se fait au moyen des jumelages institutionnels.

Même si cette deuxième priorité entre dans le cadre de l'assistance technique des pays adhérents, elle s'inscrit également dans l'assistance financière parce que prévu dans le programme PHARE. Sans son financement par PHARE, on peut penser que cette assistance n'aurait pas été mise en place.

A Le financement de la reprise de l'acquis communautaire

Le volet d'investissement du programme PHARE concerne des opérateurs privés ayant la nationalité d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un pays bénéficiaire. Les entreprises de ces Etats sont donc principalement concernées. En effet, l'adoption de l'acquis communautaire signifie que les pays candidats devront adapter leurs infrastructures et entreprises de manière à satisfaire aux normes de l'Union européenne. Relativement aux denrées alimentaires, ce sont essentiellement les abattoirs et les établissements de transformation d'aliments qui sont les plus éloignés de ces normes⁶⁴. Leur mise en conformité nécessite des investissements considérables auxquels PHARE essaie de pallier. Mais ces investissements ne se font que sur la base d'une stratégie gouvernementale. Aussi, dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, l'instrument de base de programmation est le partenariat pour l'adhésion, établi par chaque pays candidat. Ces programmes précisent les engagements de l'Union européenne. Les pays candidats doivent quant à eux préparer un programme national de reprise de l'acquis⁶⁵ qui détaillent leurs priorités. Ces deux types de documents sont soumis à des révisions annuelles et si les pays candidats tardent à concrétiser leurs engagements, ils prennent le risque de perdre une partie des ressources PHARE.

Depuis les propositions de l'Agenda 2000, la dotation du programme PHARE a été portée à 1641 millions euros⁶⁶. L'octroi de ce financement aux différents pays bénéficiaires prend, en règle générale, la forme d'aides non remboursables plutôt que de prêts. L'aide est

⁶⁴ MEMO/03/08, *Elargissement de l'Union européenne : questions et réponse sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, le 23 avril 2003.

⁶⁵ Connu sous le sigle NPAA : National Programme For the Approximation of the Acquis.

accordée par la Communauté, soit de façon autonome, soit en cofinancement avec des États membres, la banque européenne d'investissement, des pays tiers ou d'autres organismes de pays bénéficiaires.

L'allocation budgétaire PHARE, destinée à chaque pays pour l'année 2003, est comprise entre 450 millions d'euros pour la Pologne et 40,4 millions pour l'Estonie⁶⁷. Une partie de ce budget est consacrée à la coopération transfrontalière. Ainsi, par exemple, en Pologne, la somme allouée à ce secteur est de 56 millions d'euros⁶⁸, ce qui représente 12,44% du budget total PHARE consenti à ce pays.

Le soutien à l'investissement des entreprises constitue le volet le plus important en masse financière puisqu'il représente 70% de la dotation totale du programme PHARE. Mais il ne suffit pas à l'intégration effective des PECO dans l'Union. En effet, les pays candidats ne disposent que d'une administration faible et inexpérimentée. La préparation à l'adhésion ne peut donc progresser sans un effort important d'élévation des capacités administratives. Le budget de PHARE accepte donc de prendre en charge la mise à disposition d'experts des États membres.

B Le renforcement des institutions : les jumelages institutionnels du programme PHARE

Ils constituent le principal instrument de renforcement des institutions dans le cadre de la préparation à l'adhésion à l'Union européenne. Mis en place par la Commission européenne, ils ont été largement utilisés par les pays candidats de 1998 à 2001 puisque 503 jumelages ont été lancés représentant un budget de 471,22 millions d'euros. La France est présente en tant que partenaire dans 25% des projets de jumelages. Elle est devancée par l'Allemagne qui est engagée dans 33% des projets, et suivie par le Royaume Uni (21%). C'est la Pologne qui vient au premier rang des utilisateurs avec 104 jumelages, suivie par la Roumanie et la République Tchèque avec plus de 60 jumelages⁶⁹.

⁶⁶ Source europa, <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/fr/lvb/e50004.htm>

⁶⁷ Source de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne : <http://www.rpfrance.org/cec/fiches/phare.htm>

⁶⁸ Source de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne : <http://www.rpfrance.org/cec/fiches/phare.htm>

⁶⁹ Source du Ministère des affaires étrangères, *les jumelages institutionnels du programme PHARE, la contribution française*, http://www.dfae.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/publications/brochures/jumelages/page_00.html

Ces jumelages ont inauguré une nouvelle manière de coopérer. En effet, ils sont basés sur un système concurrentiel entre les Etats membres, qui laisse aux pays candidats bénéficiaires la liberté du choix de leur partenaire. Ils s'appuient sur la présence d'un expert et imposent une obligation de résultat. Le jumelage est donc un partenariat entre un ou plusieurs Etats membres et un pays candidat qui comprend le détachement d'au moins un conseiller pré-adhésion, expert nommé pour une période de un à trois ans ainsi qu'un ensemble de moyens d'accompagnement nécessaire à la réalisation du projet. Ces moyens consistent en des missions d'experts spécialisés de courtes ou moyennes durées dans le pays bénéficiaire, d'organisations de séminaires, de stages de formation et de formations de formateurs, de fournitures de documents et de logiciels et éventuellement d'autres services jugés nécessaires à la réussite du projet.

Le jumelage impose une obligation de résultat. En effet, à la fin du projet, le pays candidat doit avoir mis sur pied un dispositif institutionnel efficace et performant qui lui permettra de remplir ses obligations professionnels.

Les jumelages institutionnels sont régis par deux documents :

- Un accord-cadre passé entre la Commission européenne et chaque Etat membre.
- Une convention de jumelage conclue entre le pays candidat et l'Etat membre qui conduit le projet. Ce document détermine les résultats à atteindre, les moyens devant être mis en œuvre pour y parvenir ainsi que leurs coûts et les responsabilités de chaque partie.

La philosophie de ces méthodes n'est pas différente des précédents élargissements : il s'agit d'assurer dans les meilleures conditions la reprise de l'acquis communautaire. Dans le domaine de la circulation des produits alimentaires, cet acquis est d'autant plus important qu'il a des répercussions économiques, sociales et, le cas échéant, environnementales. Les différentes crises alimentaires en ont montré l'exemple. Ainsi, l'abattage des troupeaux et la crise de confiance des consommateurs dans les produits alimentaires ont eu des répercussions préjudiciables pour tous les acteurs de la chaîne alimentaire. L'Union européenne a renforcé sa

politique en la matière. Les règles d'étiquetage et d'hygiène des denrées alimentaires sont alors apparues comme l'élément fondateur de la confiance des consommateurs. Les PECO sont donc dans l'obligation d'adopter et d'appliquer ces règles. Mais en raison de leur difficultés, et malgré l'aide apportée par l'Union européenne, la mise en œuvre de ces règles se révèle difficile. La Pologne en fournit un exemple.

PARTIE II : L'ADOPTION DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE PAR LA POLOGNE : L'EXEMPLE DES REGLES D'HYGIENE ET D'ETIQUETAGE

Les consommateurs européens sont en droit de se voir offrir une large gamme de produits sûrs et de grande qualité, en provenance de tous les Etats membres. Il était donc indispensable de prendre un ensemble de mesures législatives communautaires pour garantir la sécurité et la salubrité des aliments et de s'assurer que ces derniers ne causeront pas de dommage au consommateur quand ils seront préparés ou consommés conformément à l'usage auquel ils sont destinés. Ces mesures s'articulent principalement autour des règles d'hygiène.

Afin de garantir un niveau élevé de santé publique, et en raison de nombreux scandales liés à l'empoisonnement alimentaire et à la sécurité des produits qui ont alarmé les consommateurs et miné leur confiance dans l'industrie alimentaire, l'Union européenne attache une importance particulière au respect de ces normes. *« La sécurité alimentaire est en conséquence un élément du processus d'élargissement dans lequel l'Union ne prend pas de risques susceptibles d'entraîner une diminution du niveau de sécurité alimentaire ou d'exposer les consommateurs à un danger »⁷⁰.*

Future membre de l'Union européenne, la Pologne, comme les autres PECO, doit donc transposer les règles communautaires d'hygiène dans son droit national (Chapitre I). Mais ces mesures seraient incomplètes et ne permettraient pas d'assurer une protection adéquate du consommateur sans une information sur la composition, le processus de fabrication et l'utilisation des denrées alimentaires. Il lui est donc nécessaire d'adopter les règles communautaires d'étiquetage (Chapitre II).

⁷⁰ MEMO/03/08, *Elargissement de l'Union européenne : questions et réponse sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, le 23 avril 2003.

CHAPITRE I : L'INTEGRATION POLONAISE DES REGLES COMMUNAUTAIRES D'HYGIENE

La chaîne de production alimentaire devient de plus en plus complexe. Il faut donc s'assurer que tous les maillons de cette chaîne sont aussi solides les uns que les autres si on veut garantir une protection adéquate des consommateurs. C'est pourquoi il est demandé aux pays adhérents, comme aux Etats membres de la Communauté, de mettre en place une politique alimentaire «*de la ferme à la table* ». Cette politique vise à assurer l'hygiène des denrées à toutes étapes du processus de production, depuis la production primaire jusqu'à la vente au consommateur final (section I).

Avec l'élimination des frontières intra-communautaires, il est apparu évident qu'une intégration globale et effective dans le Marché européen d'une politique alimentaire assurant la sécurité et la salubrité des aliments n'était possible qu'à la condition de prévoir un système général et uniforme de contrôle. L'Union européenne a alors mis en place un «*contrôle officiel des denrées alimentaires*⁷¹ ». Tous les Etats membres l'appliquent et il est aujourd'hui étendu aux futurs membres qui doivent en imposer son observation aux secteurs pris en considération. Mais, si de tels contrôles s'exercent à l'intérieur du territoire européen, il ne faut pas oublier que les Etats adhérents doivent également appliquer un contrôle aux frontières extérieures de la Communauté, afin que ne circulent dans le Marché intérieur que des produits conformes à la législation européenne (section II).

⁷¹ Directive n° 89/397/CE du Conseil du 14 juin relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE L186 du 30.06.89 p.23 et 93/99/CEE du Conseil du 23 octobre 1993, relative à des mesures additionnelles concernant le contrôle des denrées alimentaires JOCE n° L 290, 24.11.93 P. 14.

SECTION I : LA TRANSPOSITION DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRE COMMUNAUTAIRE : LE RESPECT DES NORMES D'HYGIENE

La mise en place de la politique de «*la ferme à la table*⁷² », et l'adoption des règles d'hygiène, ne sont pas sans poser de difficultés en Pologne. En effet, ces nouvelles normes entraînent un changement radical des méthodes de production et de distribution. Elles s'appliquent donc tant aux exploitants du secteur primaire, à savoir ceux qui s'occupent de la production, de l'élevage ou encore de la culture de produits primaires⁷³, qu'aux exploitants du secteur alimentaire.

§I L'application des règles d'hygiène aux producteurs primaires

L'annonce en 1996, par le gouvernement du Royaume-Uni, d'un lien éventuel entre l'encéphalopathie spongiforme bovine chez l'animal et la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-jacob chez l'homme a déclenché une profonde crise de confiance dans la sécurité des aliments et a marqué un tournant dans la construction européenne : la santé des animaux et des plantes est devenue un objectif important de la santé publique. Les mesures vétérinaires et phytosanitaires font, dès lors, partie intégrante de la législation relative à la sécurité et à la salubrité des aliments.

A Les normes imposées aux exploitants du secteur primaire : les normes vétérinaires et phytosanitaires

Les mesures phytosanitaires ou vétérinaires⁷⁴ visent à garantir que les produits du sol, de l'élevage, de la pêche ainsi que les produits végétaux ou animaux résultant de la première, ou le cas échéant, de leur seconde transformation répondent aux exigences essentielles de sécurité. Ces

⁷² Livre vert de 1997 fixe les contours et les objectifs d'une profonde réforme de la législation alimentaire et Livre blanc sur la sécurité alimentaire, Bruxelles, 12.janvier 2000, COM(1999) 719 final précise les axes de l réforme

⁷³ Dans les cultures de produits primaires sont compris : les récoltes, la chasse, la pêche, la traite et toute les étapes de la production animale précédents l'abattage.

mesures comprennent, en règle générale, l'ensemble des dispositions visant à limiter ou prévenir la contamination de la chaîne de production par des agents chimiques ou biologiques présentant un danger pour la santé végétale, animale ou humaine.

La santé des plantes représente un triple enjeu : la productivité des cultures, la protection de l'environnement et la sécurité des denrées d'origine animale ou végétale. A ces trois préoccupations répondent respectivement trois sous-ensembles réglementaires :

- La lutte et la prévention contre les maladies des plantes
- La mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques⁷⁵
- La sécurité des aliments au regard des résidus de pesticides acceptables.

Ainsi, s'agissant des résidus de pesticides, la Pologne doit, afin d'assurer leur surveillance, mettre en place un programme de prélèvement - couvrant à la fois la production nationale et les denrées alimentaires importées- un programme d'analyse, disposer de l'équipement et d'infrastructure de laboratoires nécessaires ainsi que de personnels suffisamment qualifiés. Elle doit également mettre en place des procédures efficaces pour identifier les lots, communiquer les résultats d'analyses et adopter des mesures appropriées en cas de problème. Or, au regard des différents rapports rendus par l'OAV, la Pologne a accumulé des retards dans ce domaine. Ainsi, par exemple, les contrôles vétérinaires complets aux postes d'inspection frontaliers, conformément aux exigences de l'Union européenne, font encore défaut.

Les mesures vétérinaires quant à elles, comprennent l'ensemble des mesures touchant aux animaux, à leurs élevages et à leurs productions en vue de protéger leur santé et la santé publique. Elles concernent donc : la santé animale, l'hygiène des denrées d'origine animale, l'alimentation animale et les sous produits animaux, la pharmacie vétérinaire et la protection animale. Une classification traditionnelle met l'accent sur les finalités des mesures, distinguant ainsi la santé animale proprement dite et la santé publique vétérinaire comprise comme l'ensemble des mesures vétérinaires visant à protéger la santé humaine⁷⁶.

⁷⁴ Les bases juridiques des mesures phytosanitaires et vétérinaires sont les articles 32, 33 et 37 du Traité CE.

⁷⁵ Définition de la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques aux fins de la présente directive, on entend par: « Produits phytopharmaceutiques» les substances actives et les préparations contenant une ou plusieurs substances actives qui sont présentées sous la forme dans laquelle elles sont livrées à l'utilisateur.

Le domaine de l'hygiène alimentaire vétérinaire est constitué par l'ensemble des mesures visant à garantir la salubrité des produits animaux et d'origine animale destinés à la consommation humaine. Il s'agit d'établir des normes de production propres à garantir la qualité des produits et de fixer les critères chimiques et microbiologiques de la salubrité. En la matière, c'est une approche sectorielle qui a été mise en place ; chaque directive concernant un secteur déterminé⁷⁷. Les difficultés rencontrées par la Pologne sont parfaitement illustrées dans le domaine des produits à base de viande.

B Un exemple concret : l'hygiène alimentaire vétérinaire de la production de produits à base de viande

S'agissant du secteur des produits à base de viande, c'est la directive 77/99/CE⁷⁸, modifiée par la directive 97/76/CE⁷⁹, qui fixe les conditions sanitaires à la production et à la mise sur le Marché des produits à base de viande et des autres produits d'origine animale destinés, après traitement, à la consommation humaine ou à la préparation d'autres denrées alimentaires. Elle établit les conditions générales d'agrément des établissements de production et fixe les exigences relatives aux produits. Ainsi, par exemple, des marques de salubrité doivent être apposées sur les produits.

L'Office alimentaire et vétérinaire a effectué une mission en Pologne du 3 au 7 avril 2000, relative à « *la production de produits à base de viandes, de préparations de viande et d'autres produits*⁸⁰ ». Dans son rapport, l'OAV constate que des progrès sont encore à réaliser. En effet, l'inspection a montré que plusieurs locaux visités étaient agréés alors qu'ils n'étaient pas conformes aux exigences de l'Union européenne. Cela a conduit au retrait ou à la suspension de leur agrément UE par l'Union européenne alors que cela aurait dû être fait par les pouvoirs

⁷⁶ *Les mesures vétérinaires et phytosanitaires*, les dossiers de la PAC n°2, ministère de l'agriculture, juillet 2002.

⁷⁷ Exemple de directives en la matière : directive 89/362/CE fixe les conditions d'hygiène générale auxquelles doivent répondre les exploitations laitières ; directive 89/437/CE relative aux problèmes hygiénique et sanitaires liés à la production et à la mise sur le marché des ovo-produits et fixe les règles en matière de production, entreposage et transport des œufs.

⁷⁸ Directive 77/99/CEE du Conseil européen du 21 décembre 1976, relative aux problèmes sanitaires en matière d'échanges intra-communautaires de produits à base de viande, JOCE n° L 153 du 22.06.77, p.10. Directives modifiées à plusieurs reprises.

⁷⁹ Directive 97/76/CE du Conseil européen du 16 décembre 1997, modifiant la directive 77/99/CEE et la directive 72/462/CEE en ce qui concerne les règles applicables aux viandes hachées, les préparations de viandes et certains autres produits d'origine animale, JOCE n° L 010 du 16.01.98, p.25.

⁸⁰ On peut trouver ce rapport sur le site europa, ref. DG(SANCO°/1068/2000

publiques polonais. En outre, il a été constaté que les établissements apposaient souvent de manière incorrecte les marques de salubrité de l'Union européenne sur les produits destinés au Marché intérieur. En conséquence, l'OAV a demandé à la Pologne de s'assurer qu'il y ait une supervision vétérinaire adéquate dans les établissements, de sorte que des mesures puissent être immédiatement prises lorsqu'une non-conformité aux exigences de l'Union européenne est détectée. Ces vérifications permettraient d'apposer les marques de salubrité sur les produits satisfaisants aux exigences des directives européennes. Néanmoins, ces carences sont dues, pour partie, au manque de personnel ainsi qu'à son manque de formation. Aussi, le service de la Commission demande à la Pologne d'augmenter le nombre de personnels pour répondre aux exigences de fonctionnement du service vétérinaire et de dispenser une formation complémentaire aux médecins vétérinaires officiels.

Le secteur des produits à base de viande donne donc un exemple des carences que présente le système polonais et qui se retrouve dans l'ensemble des secteurs alimentaires⁸¹. Ces manquements ne se cantonnent pas au secteur primaire, on les retrouve plus généralement dans le secteur alimentaire.

§II La difficile application des normes d'hygiène au secteur alimentaire polonais

Les industriels du secteur alimentaire doivent adopter les normes européennes d'hygiène avant le 1er mai 2004. A défaut, ces entreprises seront définitivement fermées⁸². Certaines d'entre elles bénéficient néanmoins d'un « sursis ». En effet, tenant compte des difficultés d'adaptation et s'assurant de garanties suffisantes, l'Union européenne a accordé, à un nombre limité d'entreprises, des périodes de transition.

⁸¹ Différentes missions de l'OAV montrent des difficultés similaires dans d'autres produits. Ainsi par exemple dans le secteur des ovo-produits.

⁸² MEMO/03/188, *Elargissement de l'Union : questions et réponses sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles le 23 avril 2003.

A Les règles générales d'hygiène applicables au secteur alimentaire

Toutes les entreprises du secteur alimentaire doivent se conformer aux dispositions générales d'hygiène mais également à des normes sectorielles prévues pour chaque secteur déterminé. Elles sont soumises à l'application de la directive 93/43/CEE⁸³ relative à l'hygiène des denrées alimentaires. Ces entreprises doivent donc se conformer aux dispositions générales d'hygiène relatives aux locaux, aux conditions de transport, aux équipements, aux déchets alimentaires, à l'alimentation en eau, à l'hygiène personnelle des personnes en contact avec les denrées alimentaires, aux denrées alimentaires elles-mêmes, au conditionnement et à l'emballage, à certaines opérations de transformation (traitement thermique, fumaison, salage), et à la formation des professionnels du secteur.

De nombreux établissements agro-alimentaires des pays d'Europe centrale et orientale ne répondent pas à toutes les prescriptions détaillées de la législation de l'Union régissant l'infrastructure et l'organisation de la chaîne de production⁸⁴. La législation européenne, en la matière, fixe des normes élevées. Aussi, la plupart des établissements doivent consentir de gros efforts pour moderniser les établissements, accroître les capacités d'analyse des risques, et diriger et former le personnel des services d'inspections. Ces efforts semblent difficiles à réaliser avant l'adhésion. C'est pourquoi l'Union européenne a accordé des périodes de transition à la plupart des futurs adhérents, et particulièrement en Pologne.

B L'inadaptation des entreprises polonaises : la nécessité de périodes transitoires

En Pologne, certains établissements de transformation des denrées alimentaires satisfont déjà aux exigences sanitaires de l'Union. Mais des demandes de périodes transitoires ont été formulées pour continuer à moderniser les usines de transformation d'aliments.

⁸³ Directive 93/43/CEE du 14 juin 1993, relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993. Cette directive sera modifiée par le Règlement CE n° 178/2002 du Parlement et du Conseil européen établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JOCE n° L 31 du 01.02.2002, p.1. Celui-ci est entrée en vigueur en février 2002 pour les dispositions relatives à l'agence européenne de sécurité des aliments. Les autres disposition n'entreront en vigueur qu'en 2005.

⁸⁴ MEMO/03//88, *Elargissement de l'Union : questions et réponses sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles le 23 avril 2003.

Elle a ainsi demandé à pouvoir bénéficier de périodes de transition en ce qui concerne les établissements de transformation de produits alimentaires d'origine animal. Pour permettre une évaluation complète de ces demandes, il fallait que le pays candidat fournisse des informations sur la nature des mesures transitoires prévues et un plan d'action détaillé en vue de la conformité intégrale des établissements agro-alimentaires qui demandent une période de transition. De telles demandes ont été envisagées par rapport à l'objectif impérieux qui consiste à garantir le maintien du niveau de sécurité alimentaire de l'Union européenne. Une condition préalable à toute mesure transitoire à cet égard est que la Pologne lui fournisse des garanties suffisantes que les produits fabriqués par des entreprises non conformes ne soient pas vendus en dehors du pays et soient marqués de manière à les différencier clairement des autres produits. Un tel système ne pourra néanmoins fonctionner que si un contrôle vétérinaire compatible avec celui de l'Union européenne est mis en place.

Les périodes transitoires qui ont été accordées sont limitées dans le temps et dans leur portée. Elles s'étendent jusqu'à 2006-2007. Ainsi, 332 établissements de transformation de viande jusqu'en décembre 2007, 133 établissements laitiers et 40 établissements de poissons jusqu'en décembre 2006. Il est important de noter que la Pologne est le pays qui a obtenu le plus de dérogations en ce domaine. Alors qu'elle bénéficie d'un régime dérogatoire pour 485 établissements, la Lettonie n'a négocié ces périodes que pour 117 établissements et la République Tchèque pour 50⁸⁵. Ces deux derniers pays font pourtant partie des pays bénéficiant du plus grand nombre de périodes de transition. La Slovaquie est celui qui en a demandé le moins. Elle ne bénéficie d'un régime dérogatoire que pour deux établissements de ce type. Ceci montre une nouvelle fois le retard qu'a pris la Pologne dans la mise aux normes de ses installations.

Des conditions sévères sont donc imposées en matière de commercialisation et de marque spéciale provenant d'établissements faisant l'objet de mesure de transition. Les produits de ces établissements resteront sur le marché domestique de la Pologne et ne seront pas vendus dans le reste de l'Union européenne. La Commission, par le service de l'OAV, surveillera elle-même la situation dans les établissements concernés et la Pologne devra chaque année faire un

⁸⁵ L'ensemble de ces chiffres trouve sa source le rapport de l'Assemblée Nationale. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, 8 avril 2003, p. 19 <http://www.industrie.gouv.fr/eic/elargissement/docactu/23193.htm>

rapport sur les progrès réalisés. Si, au terme des périodes transitoires accordées, les établissements concernés ne satisfont toujours pas aux normes européennes, ils seront définitivement fermés.

La Pologne risque toutefois de rencontrer d'importantes difficultés du fait de l'application de ces règles d'hygiène compte tenu de sa situation actuelle.

SECTION II : LA SPECIFICITE POLONAISE DANS L'APPLICATION DES CONTROLES EUROPEENS

La mise en place et l'application intégrale d'un système de contrôle du Marché intérieur dans les domaines alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire sont une condition nécessaire en vue de la participation d'un nouvel Etat membre au Marché intérieur. Le système de contrôle du Marché intérieur diffère considérablement des systèmes de contrôle actuellement en vigueur dans les pays candidats.

§I : la nécessaire application de la protection du consommateur en Pologne

Pour se conformer aux exigences européennes, les pays candidats doivent supprimer les contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne élargie et supprimer les contrôles généraux sur le lieu de destination. En contrepartie, ils doivent renforcer les contrôles sur le lieu d'origine, et renforcer les contrôles aux frontières extérieures de la Communauté.

A La protection interne du Marché intérieur : l'auto-contrôle

Pour l'application de l'ensemble des normes d'hygiène, les entreprises ont l'obligation d'appliquer un auto-contrôle⁸⁶. Celui-ci concerne tous les produits alimentaires, dans le respect du système dit HACCP⁸⁷, introduit par le Codex Alimentarius⁸⁸.

⁸⁶ Article 3 de la directive 93/43/CEE du 14 juin 1993, JOCE n° L 175 du 19.07.1993.

⁸⁷ Système d'analyse des risques et de détection des point critiques du contrôle.

Les principes du système HACCP prescrivent un certain nombre d'étapes à suivre pendant toute la durée du cycle de production afin de permettre, grâce à une analyse des dangers, l'identification des points critiques dont la maîtrise est indispensable pour garantir la sûreté alimentaire. Il s'agit de procéder à :

- L'identification de tout danger qu'il y a lieu d'éviter, d'éliminer ou de ramener à un niveau acceptable,
- L'identification des points critiques au niveau desquels un contrôle est indispensable,
- La mise en place et l'application de procédures de surveillance efficace des points critiques,
- La mise en place d'actions correctives lorsque la surveillance révèle qu'un point critique n'est pas maîtrisé.

Les exploitants du secteur alimentaire doivent tenir des registres afin de prouver l'application effective de ces mesures et de faciliter les contrôles officiels par l'autorité compétente.

Selon les missions de l'Office alimentaire vétérinaire, les plans HACCP présentent quelques défaillances dans certains établissements. Le degré de ces manquements varie d'un établissement à un autre. Ainsi par exemple, dans les établissements de transformation de lait, la méthode HACCP « *présentent des lacunes peu importantes* »⁸⁹ alors que dans certains établissements de transformation d'aliments, certaines défaillances sont dues à la non application de ce système.

Tous les acteurs de la chaîne alimentaire sont donc soumis à l'application de ce contrôle afin que circulent librement sur le territoire européen des produits répondants aux critères de sécurité et de salubrité exigés. Mais ce contrôle serait inefficace si on ne s'assurait pas, par

⁸⁸ Codex Alimentarius : recueil de normes alimentaires internationales élaboré dans le cadre des travaux de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

⁸⁹ Extrait d'un rapport d'une mission de l'OAV effectuée en Pologne du 7 au 11 mai 2001 sur la situation de la santé animale, en ce qui concerne notamment la peste porcine classique, et une évaluation des conditions de production et de lise sur le marché du lait et des produits à base de lait, DG(SANCO)/3197/2001-RSFR, europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/index_fr.html

ailleurs, que les produits en provenance d'Etats tiers ne présentent pas ces mêmes exigences. Dès lors, des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté doivent être mis en place.

B La protection externe du Marché intérieur : les contrôles frontaliers.

Ces contrôles constituent un élément fondamental du système de contrôle du Marché intérieur. Dès le jour de l'adhésion, les postes d'inspections frontaliers⁹⁰ aux futures frontières externes de l'Union européenne devront être conformes au niveau de contrôles requis dans l'Union européenne. Dans la pratique, ces contrôles consistent en des vérifications de documents et d'identité ainsi qu'en des contrôles physiques d'animaux ou des produits d'origine animale importés. Après ces contrôles effectués au premier poste d'entrée dans l'Union européenne, les animaux et les produits peuvent en principe circuler librement dans le Marché intérieur. Il est donc essentiel que les procédures et les installations des PIF répondent aux standards élevés mis en place par la Communauté.

La Pologne doit donc créer un tel poste sur sa frontière avec la Russie. La mise en place d'un tel poste d'inspection frontalier pour l'ensemble des contrôles et notamment les contrôles vétérinaires nécessite des bâtiments, équipements et du personnel pour effectuer les contrôles requis. Le poste frontalier n'est toujours pas aux normes. Il reste peu de temps et beaucoup à faire. Sur le plan technique, les travaux progressent, mais demeure le problème du manque de cohésion de l'administration.

La Commission suit attentivement les travaux et seulement si le PIF est prêt au moment de l'adhésion, il sera agréé et mis sur la liste. La Commission devrait prendre une décision formelle au travers du Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale composé de représentants des Etats membres pour approuver les PIF vétérinaires. Un premier projet de liste de PIF sera dressé en septembre 2003.

⁹⁰ PIF : Poste d'Inspection Frontalier.

SII Les difficultés polonaises, obstacle à l'intégration

Dans son rapport d'octobre 2002⁹¹, la Commission européenne a constaté qu'il existe encore en Pologne un « *décalage entre la reprise juridique de l'acquis et l'application effective de celui-ci* ». Or, les Conseils européens de Feira et Göteborg ont insisté sur le fait que la reprise de l'acquis communautaire est nécessaire mais pas suffisante. La mise en œuvre et le contrôle de cette mise en œuvre revêtent une importance capitale. Le formalisme ne peut donc suffire. La Pologne est aujourd'hui confrontée au problème de la mise en œuvre de cet acquis. La transposition de l'ensemble du *corpus lege* est pratiquement assurée. En 2001, sur environ 350 directives qui devaient être reprises dans la législation, seules 60 restaient à transposer. En 2002, le Parlement a accéléré son rythme de transposition de sorte que quasiment l'ensemble de la législation européenne est intégrée en droit national polonais. Mais la mise en œuvre reste délicate en raisons de difficultés présentes tant sur le plan national qu'au niveau individuel.

A Les difficultés d'origine nationale

Selon la Commission européenne, la Pologne doit poursuivre ses efforts pour créer ou renforcer ses capacités administratives, permettant d'appliquer de manière effective l'acquis, dans tous les domaines, notamment ceux de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.

Le délégué de la Commission européenne en Pologne, M. Bruno Dethomas, a indiqué au rapporteur que si toutes les structures administratives sont en place, celles-ci souffrent d'un manque de personnel et de coordination entre elles. Le rythme actuel de recrutement des fonctionnaires est encore nettement insuffisant pour permettre la constitution d'une fonction publique indépendante et importante. Ainsi, en 2001, seuls 276 fonctionnaires ont été recrutés.

En outre, les personnels des administrations ne bénéficient pas d'une formation suffisante pour permettre une bonne mise en place des pratiques européennes⁹². Issus d'un système politique et économique fortement éloigné des préoccupations européennes, ils ne bénéficiaient pas de la même formation professionnelle que celle délivrée dans la Communauté.

⁹¹ « Vers l'Union élargie ». Document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, octobre 2002, COM(2002) 700 final.

Ils doivent donc s'imprégner de la législation européenne : la connaître et la comprendre⁹³. Les jumelages inter-institutionnels participent à cette prise de connaissance, mais le retard accumulé demeure important.

Enfin, la corruption « *reste un sujet extrêmement préoccupant* »⁹⁴ selon la Commission européenne. La Pologne est le pays où le phénomène de corruption est le plus important. Il ne s'agit pas d'un phénomène isolé car il résulte des conditions sociales existantes. Il est difficile de résoudre immédiatement ce problème général. Il ne pourra être évincé que progressivement avec la création « *d'une politique administrative et d'entreprise qui résiste à la corruption* », pour reprendre les termes de la Commission.

Mais il ne s'agit pas des seules difficultés rencontrées par ce candidat, la mise en œuvre de l'acquis communautaire dépendant notamment de son application par les professionnels nationaux.

B Les difficultés des ressortissants polonais

La mise en œuvre des règles européennes supposent ici encore une application par les professionnels polonais. Or, les méthodes de production diffèrent des précédentes. Il faut donc laisser aux professionnels le temps d'intégrer ces méthodes.

La mise en conformité des établissements et des installations suppose des investissements conséquents. Or, la Pologne connaît un ralentissement économique depuis quelques années. En effet, la conjoncture économique se caractérise par une croissance faible : 1% en 2001 et 1,3% en 2002⁹⁵. Le ralentissement de la croissance européenne et en particulier de l'Allemagne explique cette conjoncture économique délicate. La montée du chômage se poursuit alors qu'il était déjà très élevé : il atteint officiellement 18% de la population active.

⁹² Ceci ressort tant du rapport de l'Assemblée nationale que du rapport d'octobre 2002 de la Commission européenne.

⁹³ *La pratique du jumelage (entre administrations publiques)* Commission européenne, direction générale élargissement, octobre 2001.

⁹⁴ « Vers l'Union élargie ». Document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, octobre 2002, COM(2002) 700 final.

⁹⁵ Source Europa, scadplus, présentation générale de la Pologne

Le coût que représente pour les agriculteurs le respect des normes sanitaires est important. Ainsi, l'élimination d'une unité de gros bétail coûte entre 600 et 700 zlotys, soit environ 150 euros, pour des exploitants qui disposent d'un faible revenu agricole. Pour les exploitations comprises entre un et cinq hectares le revenu est d'environ 460 zlotys par hectare de surface agricole utile. Pour les exploitations comprises entre 50 et 100 hectares, le revenu avoisine les 700 zlotys⁹⁶.

Compte tenu de la faiblesse des ressources des agriculteurs polonais, l'élimination systématique du troupeau en cas de découverte d'un cas d'ESB a des conséquences économiques extrêmes, si la Communauté ne vient pas rapidement en aide à ces producteurs. En conséquence, il semble difficile d'espérer faire appliquer des règles aussi coûteuses à des agriculteurs possédant aussi peu de ressources.

La finalité des normes européennes en matière d'hygiène ne peut être envisagée que sous un angle technique. En effet, ces normes ne peuvent produire leurs entiers efforts qu'en présence d'une bonne information des consommateurs, et ce plus particulièrement en raison de l'obtention, notamment par la Pologne, de périodes de transition. Cette information ne peut résulter que de la mise en place d'un étiquetage rigoureux et précis.

⁹⁶ Source de l'Assemblée National. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, 8 avril 2003, p. 16, <http://www.industrie.gouv.fr/eic/elargissement/docactu/23193.htm>

CHAPITRE II : TRANSPOSITION ET MISE EN ŒUVRE DES REGLES COMMUNAUTAIRES D'ETIQUETAGE

L'étiquetage s'entend des «*mentions, indications, marques de fabrique ou de commerce, images ou signes se rapportant à une denrée alimentaire ou figurant sur tout emballage, document, écriteau, étiquette, bague ou collerette accompagnant ou se référant à cette denrée alimentaire*⁹⁷ ». L'étiquetage se révèle donc être un moyen privilégié d'identification mais également d'information des consommateurs sur les caractéristiques des produits offerts à la vente. Les consommateurs attachent une grande importance aux informations données par l'étiquetage, puisque trois consommateurs de la Communauté européenne sur quatre considèrent que ces informations figurent au premier rang parmi les types de données qui leur sont nécessaires pour arrêter leur décision. En outre, une étude récente⁹⁸ a démontré que les consommateurs européens considèrent l'étiquetage comme un élément essentiel du produit, et cela quelles que soient la nationalité et la condition socio-démographique des personnes interrogées.

Conscients de ces données, les pays de la Communauté européenne ont développé un large éventail de mesures nationales destinées à l'information des consommateurs. Mais ces disparités entre les législations risquaient de créer des obstacles aux échanges commerciaux à l'intérieur de la Communauté et donc d'entraver le bon fonctionnement du Marché intérieur. Aussi, dès les années 1970, l'Union européenne a mis en œuvre une harmonisation des législations nationales en matière d'étiquetage des denrées alimentaires. L'objectif étant de garantir au consommateur l'accès à toutes les informations objectives nécessaires et de le protéger contre toutes informations trompeuses. Cette législation n'a cessé de s'accroître notamment en raison des différentes crises alimentaires comme l'ESB.

Conformément au principe de l'adoption de l'acquis communautaire posé à Copenhague, la Pologne doit intégrer la législation relative à l'étiquetage des denrées

⁹⁷ Article 1-3, directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que de la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 109, 06.05.00.

⁹⁸ Faits et Opinions, *Positions of european consumers toward labelling of consumer goods, main findings and guidelines* », adressé au Service Politique des consommateurs des Communautés européennes.

alimentaires en droit national. Cette transposition s'est faite sans difficulté. Aucune période transitoire n'a d'ailleurs été demandée. Cependant, si la mise en œuvre des règles générales d'étiquetage n'a pas posé de problème et s'inscrit dans un mouvement, de plus en plus présent, de protection des consommateurs polonais (section I), la mise en œuvre des règles relatives à la traçabilité pose des difficultés (section II).

Section I : Transposition et mise en œuvre des règles générales d'étiquetage : vers une protection des consommateurs polonais

L'existence d'une législation exigeant une information adéquate et précise sur les produits est essentielle pour que les consommateurs puissent opérer leur choix de denrées alimentaires en toute connaissance de cause. Ce principe a été largement reconnu et l'Union européenne a dès lors mis en œuvre une législation communautaire en ce sens. Cette législation a fait l'objet d'une transposition en droit national polonais ; mais contrairement aux règles d'hygiène, elle semble avoir été véritablement mise en œuvre. Celle-ci s'inscrit notamment dans le cadre plus général de la protection des intérêts des consommateurs polonais.

§I L'adoption des règles générales d'étiquetage : les mentions obligatoires des denrées préemballées

Afin que tous les consommateurs de la Communauté puissent avoir accès à la même information, et ce quelle que soit l'origine communautaire du produit, l'Union européenne impose que certaines mentions figurent obligatoirement sur l'étiquetage.

A Les règles communautaires obligatoires

La liste des mentions qui doivent en principe figurer sur l'étiquetage de toutes denrées alimentaires, est fixée par l'article 3 de la directive 2000/13⁹⁹. Il s'agit des mentions suivantes :

1. **La dénomination de vente** : dénomination prévue pour la denrée par les dispositions communautaires ou à défaut par les dispositions législatives de l'Etat membre. Cette dénomination doit comporter une indication sur l'état et le procédé de traitement de la denrée, lorsque son omission serait susceptible d'entraîner une confusion. Ainsi, par exemple, la mention d'un traitement ionisant est obligatoire.
2. **La liste des ingrédients** : précédées de la mention «ingrédients», ils doivent être énumérés dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale et désignés par leur nom spécifique, sous réserve de certaines dérogations prévues à l'annexe I.
3. **La quantité d'ingrédients ou catégories d'ingrédients exprimée en pourcentage**
4. **La quantité nette** exprimée en unité de volume pour les produits liquides et en unité de masse pour les autres produits.
5. **La date de durabilité maximale.**
6. **Les conditions particulières de conservation et d'utilisation.**
7. **Le nom ou la raison sociale et l'adresse du fabricant**, du conditionneur ou du vendeur.
8. **Le lieu d'origine ou de provenance** dans le cas où son omission pourrait induire le consommateur en erreur.
9. **Le mode d'emploi** le cas échéant.
- 10 **La mention du titre alcoométrique volumique acquis** pour les boissons tirant plus de 1,2% d'alcool en volume.

L'ensemble de ces mentions doit être facilement compréhensible, visible, lisible et indélébile.

⁹⁹ Directive 2000/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE L 109 du 06.05.00.

Cependant, des dispositions communautaires applicables à des denrées alimentaires spécifiques peuvent ne pas exiger les mentions relatives à la liste des ingrédients et à la date de durabilité minimale. Inversement, elles peuvent également prévoir d'autres mentions obligatoires que celles précédemment énoncées.

Néanmoins, des dispositions particulières sont prévues en ce qui concerne :

- Les bouteilles en verre réutilisables et les emballages de petites dimensions
- Les aliments préemballés ; les mentions obligatoires doivent figurer sur le pré-emballage ou sur une étiquette liée à celui-ci.
- Les aliments présentés non préemballés à la vente ou les aliments emballés lors de la vente sur la demande de l'acheteur

La commercialisation des denrées alimentaires conformes à la directive ne peut être interdite que pour des dispositions nationales non harmonisées justifiées par des raisons particulières : la protection de la santé publique, la répression de la tromperie, la protection de la propriété industrielle et commerciale.

Ces règles ont fait l'objet d'une transposition globalement satisfaisante en droit polonais.

B Transposition des règles générales d'étiquetage en droit polonais

Dans le cadre du Livre blanc de 1995, la Commission européenne a recommandé, au cours de la première étape, d'adopter trois directives horizontales relatives à l'étiquetage des denrées alimentaires :

- **Directive 79/112/CEE du 18 décembre 1978¹⁰⁰**, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires présentées au consommateur final ainsi que la publicité faite à

leur égard. Cette directive a fait l'objet d'une modification et d'une codification par la directive 2000/13/CE du 20 mars 2000¹⁰¹ ;

- **Directive 89/396/CEE du 14 juin 1989**¹⁰², relative aux mentions ou marques permettant d'identifier le lot auquel appartient une denrée alimentaire ;
- **Directive 90/496/CEE, du 24 septembre 1990**¹⁰³ relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires.

Au cours de la deuxième étape, le Livre Blanc préconisait d'adopter la législation relative aux catégories spécifiques de produits. Deux directives concernant l'étiquetage sont donc présentées :

- **Directive 83/463/CEE de la Commission du 22 juillet 1983**¹⁰⁴ portant introduction de mesures transitoires pour la mention de certains ingrédients dans l'étiquetage des denrées alimentaires destinées au consommateur final ;
- **Directive 87/250/CEE de la Commission du 15 avril 1987**¹⁰⁵ relative à la mention du titre alcoométrique volumique dans l'étiquetage des boissons alcoolisées destinées au consommateur final.

L'ensemble de ces critères a été transposé en droit polonais par le règlement du 16 décembre 2002¹⁰⁶. Cette transposition intervient donc tardivement et reprend en un même bloc toute la législation relative à l'étiquetage des denrées alimentaires. Ainsi, notamment, cette loi contient les mentions relatives aux règles générales d'étiquetage mais également les règles particulières telles que les mentions relatives aux additifs et les dispositions particulières de l'étiquetage du lait... Cette longue loi, parfois un peu complexe, s'explique par le retard pris par la Pologne dans l'adoption de l'acquis communautaire. Afin de compenser ce retard, le

¹⁰⁰ JOCE n° L 33 du 08.02.79

¹⁰¹ Directive 2000/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE L 109 du 06.05.00.

¹⁰² JOCE n° L 186 du 30.06.89, directive modifiée par la directive 91/238, JOCE du 24.04.91 et par la directive 92/11, JOCE du 11.03.92.

¹⁰³ JOCE n° L 276 du 6 octobre 1990.

¹⁰⁴ JOCE n° L 225 du 15.09.83.

¹⁰⁵ JOCE n° L 113 du 30.04.1987.

¹⁰⁶ Règlement du ministère de l'agriculture et du développement rural du 16 décembre 2002 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires et des additifs <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2002/1856.htm>

Parlement polonais a adopté rapidement un ensemble de lois volumineuses afin que la législation polonaise soit en adéquation avec la législation communautaire au 1^{er} mai 2004.

En matière d'étiquetage pourtant, la mise en conformité n'était pas des plus difficile. En effet, en 1994¹⁰⁷ un arrêté exigeait déjà que figure sur l'étiquetage des denrées alimentaires le nom du produit, le nom et l'adresse du fabricant, la composition du produit, la quantité de produit, la date limite de consommation et, le cas échéant, les conditions de conservations. Elle exigeait également l'inscription de la valeur nutritionnelle du produit, mention non obligatoire dans le droit européen. La plupart des mentions communautaires d'étiquetage était donc déjà présente.

Le règlement de décembre 2002 a complété l'arrêté de 1994. Il est possible de dire aujourd'hui que la transposition de l'ensemble de l'acquis communautaire relatif aux denrées alimentaires est complète. En effet, la loi du 7 octobre 1999¹⁰⁸ sur l'utilisation de la langue polonaise, a transposé les dernières dispositions en imposant, sur tous les produits alimentaires, même ceux qui ne sont pas destinés au consommateur final, l'utilisation de la langue polonaise.

Au-delà de la transposition des règles d'étiquetage, c'est une véritable protection des consommateurs qui a été mise en œuvre en Pologne, par l'intermédiaire de ces trois lois.

§II La protection des consommateurs à travers la mise en œuvre d'une politique de qualité.

L'ensemble de ces règles vise une protection satisfaisante du consommateur. La politique polonaise de transposition semble en la matière correspondre aux critères qualitatifs imposés par l'Europe. Ainsi, un label alimentaire correspond à cette volonté.

¹⁰⁷ Arrêté du Ministre de l'agriculture et de l'économie alimentaire, sur l'étiquetage des produits alimentaires

¹⁰⁸ Loi du 7 octobre 1999 sur la langue polonaise <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2001/1408/0999.htm>

A Mise en œuvre de la protection des consommateurs polonais

La notion de protection des consommateurs et leurs droits sont des notions qui n'existaient pas dans les anciens droits socialistes. Il n'y avait aucune stratégie ni institution officielle de l'Etat ayant pour objet, entre autre, la politique des consommateurs.

Depuis lors, de nombreux pays d'Europe centrale et orientale ont intégré dans leur système juridique des instruments législatifs communautaires essentiels en ce domaine et ont commencé à prendre conscience de l'importance de cette politique.

Ainsi, en Pologne, une loi précisant les moyens de défense des consommateurs a été promulguée en 1999. Elle prévoit la mise à disposition gratuite d'avocats chargés de conseiller les consommateurs ainsi que de les assister dans le cadre des actions en justice.

En outre, une nouvelle loi sur la concurrence et la protection des consommateurs est entrée en vigueur en avril 2001. Elle établit une base réglementaire pour la coopération entre les autorités gouvernementales et les organisations de consommateurs, y compris les moyens de financement des dites associations et organisations. Les ressources humaines et budgétaires ont également été augmentées.

L'ensemble de ce dispositif juridique a permis une véritable prise de conscience des consommateurs dans l'existence et la défense de leurs droits. Les plaintes ne cessent d'augmenter. Ainsi, en 2000, l'Office de la concurrence et de la protection des consommateurs a reçu 1016 plaintes. Les cas traités concernaient essentiellement l'étiquetage inadéquat des produits, la publicité trompeuse et l'imitation d'un autre produit. Les plaintes se sont multipliées en 2001 et on comptait 1601 plaintes au cours du premier semestre de l'année¹⁰⁹.

Enfin, la défense du consommateur par les avocats commence à s'organiser. En juin 2001, 295 avocats défendaient les consommateurs en Pologne.

A ce dispositif polonais, il ne faut pas oublier les actions transfrontières. La directive du 19 mai 1998 relative « *aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des*

¹⁰⁹ Rapport de la Commission sur les progrès réalisés par la Pologne, 2001.

consommateurs » vise à faire cesser les pratiques transfrontières préjudiciables à l'intérêt collectif des consommateurs. Cette directive ne concerne cependant que certains secteurs, énoncées en annexe de la directive. Parmi ces domaines, on trouve la publicité trompeuse. Pour que cette action puisse être menée, certaines conditions sont exigées :

- L'Etat membre doit instituer dans sa législation interne une action en cessation visant à protéger les intérêts des consommateurs,
- Il doit établir une liste des entités qualifiées pour exercer de telles actions,
- Il doit admettre devant les juridictions l'action en cessation des entités qualifiées par les autres Etats membres. Il s'agit ici de l'application pure et simple du principe de reconnaissance mutuelle.

Cette directive devant être transposée en droit national polonais, une association française pourra agir devant une juridiction polonaise et inversement. Même si ce type d'action est parfois difficile à mettre en œuvre, parce qu'il coûte cher aux associations, et pour des résultats aléatoires, ces actions existent. Elles sont donc susceptibles d'être mises en œuvre et de contribuer à l'application de l'acquis communautaire s'agissant du respect des droits du consommateur.

A côté du système général de protection des consommateurs, la Pologne s'est dotée d'un système plus particulier au secteur des denrées alimentaires, à savoir, une politique de label.

B La mise en place d'une politique de Label satisfaisante : la « Polish Fine Food »

Le 17 février 2000, le ministre de l'agriculture et du développement rural polonais, Artur Balazs, a annoncé le lancement d'un programme de mise en valeur des denrées alimentaires, le «*Polish Fine Food*¹¹⁰». Cette politique s'articule autour de deux caractéristiques principales : la qualité de la production alimentaire et l'information sur l'origine de cette production. En fait, il s'agit de mettre sur le marché des denrées alimentaires satisfaisant à des

¹¹⁰ *Polish Fine Food information about the programme*, Ministère de l'agriculture et du développement rural, 200, http://www.minrol.gov.pl/PDZ_ENG/infoprog.html

normes de qualité certifiées par un label. Il s'agit du même processus que celui que l'on connaît en France avec le «*label Rouge*».

Ce label s'adresse aux professionnels qui produisent et transforment les produits alimentaires, d'une part selon les règles communautaires en vigueur dans la Communauté, mais également, d'autre part, selon des critères complémentaires plus contraignants.

Ainsi, le label «*Polish Fine Food*» est délivré, aux établissements, par le ministère de l'agriculture et du développement rural ; tandis que la promotion du produit est assurée par ce label de qualité.

Il s'agit d'un programme volontaire exempté de charges, les producteurs recevant le droit d'utiliser ce label sans payer de licence d'exploitation. En revanche, ils doivent supporter le coût des tests de vérification de la qualité du produit.

La mise en place d'un tel programme incite les producteurs à respecter le droit communautaire en leur assurant certains débouchés commerciaux. Le label est un moyen de fidéliser la clientèle. Par ailleurs, une politique de label permet également de prendre en compte l'intérêt du consommateur et d'assurer sa protection en fournissant des produits sûrs. En effet, d'une part, le consommateur est assuré du respect, par le producteur de la législation européenne. D'autre part, il est certain de l'origine et de la qualité du produit qu'il achète. Enfin, l'apposition de ce label permet une identification facile du bien.

Toutefois, cette politique d'étiquetage ne peut remplir son rôle que si elle permet aux consommateurs d'avoir une connaissance du produit vendu. Or, une telle connaissance ne peut résulter que d'un suivi rigoureux et fréquent des différentes opérations réalisées sur le produit. Cette information ne peut résulter, en matière alimentaire, que de la mise en œuvre d'une véritable traçabilité, comme l'a démontré la récente épidémie de «*vache folle*».

Section II : Le cas particulier de la traçabilité des denrées alimentaires

Le but de la traçabilité est de permettre aux pouvoirs publics, mais également et surtout aux consommateurs, de pouvoir retracer le parcours du produit alimentaire, de sa production à sa vente finale, en passant par les différentes phases de transformation. La traçabilité constitue donc un des objets essentiels d'information du consommateur, lui donnant accès à des informations précises et vérifiées. L'importance de cette information a été confirmée spécialement en matière d'étiquetage pendant la crise de l'ESB des années 1990.

§I La mise en œuvre de la traçabilité dans un but d'information complète du consommateur

La nécessité d'information du consommateur a été particulièrement démontré, ces dernières années, par l'apparition de maladies bovine et le développement des OGM. Les consommateurs ont alors voulu disposer d'une information suffisante, au moment de l'achat, sur l'éventualité d'un risque ou la présence d'OGM. Cette information ne peut résulter que de la traçabilité mise en œuvre par les pouvoirs publics.

Pour des raisons techniques, cette situation peut être plus facilement analysée dans le cadre du suivi de la viande bovine, suite à la « *crise de la vache folle* » des années 1990. En effet, l'Union européenne s'est équipée, en la matière, de règles précises dont la mise en œuvre a notamment été vérifiée en France.

A Mise en œuvre de la traçabilité: l'exemple de la viande bovine

La traçabilité est au service des principes de prévention et de précaution. En effet, l'obligation de traçabilité des denrées alimentaires commercialisées prévient les risques inhérents à la consommation alimentaire et fonde les mesures de précaution en cas de risque suspecté. Ces mesures participent ainsi à la gestion du risque alimentaire.

Malgré les moyens juridiques de protection et de prévention des risques, la traçabilité n'a été que faiblement organisée au niveau communautaire. Il a fallu attendre la «*crise de la vache folle* » pour que la traçabilité soit replacée au cœur de la sécurité alimentaire. Ainsi, le Conseil sur la base des directives n° 90/425 du 2- juin 1990 et n° 89/662 du 11 décembre 1989, prenait, le 16 mars 1998, une décision concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'ESB.

En ce qui concerne la viande bovine, le règlement du Conseil européen du 21 avril 1997¹¹¹ établit un système d'identification et d'enregistrement des bovins, et l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine. Ce texte cherche à assurer la transparence de la production et de la commercialisation des produits concernés en se fondant directement sur l'idée de traçabilité. Ce texte impose aux Etats membres une base de données informatique enregistrant l'identité de l'animal, ses exploitations et ses mouvements sur le territoire national. La centralisation des données améliore la traçabilité du produit. Le règlement insiste sur l'identification de l'animal en imposant, parallèlement au système de base de données, le marquage auriculaire de l'animal. Une boucle de travail est fixée sur l'animal et, seuls les animaux bouclés peuvent être abattus. Le texte met également en place un passeport qui accompagne les animaux tout au long de la chaîne commerciale. Il est délivré par l'autorité compétente. Ce document permet de suivre et de retrouver la trace des animaux pour des raisons sanitaires. Enfin, le texte impose aux détenteurs d'animaux de tenir à jour un registre sur lequel sont inscrits les déplacements de l'animal, les naissances et les décès avec les dates correspondantes. C'est ainsi que le traçage informatisé de l'animal avant l'abattage et les étiquettes des produits après l'abattage assure la traçabilité du produit jusqu'au troupeau en vue du rappel éventuel du lot en cause.

Pour que la traçabilité produise ses effets, il est nécessaire qu'elle soit portée à la connaissance du consommateur. Une telle information ne peut résulter que de l'étiquetage.

¹¹¹ Règlement n°820/97 remplacé par le règlement 1760/2000 du Parlement et du Conseil, JOCE n° L 204, 11.08.00

B Etiquetage et traçabilité : vers une information complète et vérifiable

Le règlement 820/97, abrogé le 17 juillet 2000¹¹² prévoyait un système performant d'étiquetage de la viande bovine. Outre les informations sur l'animal – numéro d'identification de l'animal ou du cheptel, le numéro d'agrément de l'abattoir et de l'atelier de désossage – prévues par le nouveau règlement, d'autres informations contribuent à assurer la traçabilité de la viande. Ainsi par exemple, devaient figurer la catégorie de l'animal et les dates de transactions.

Le nouveau règlement abroge donc le règlement 820/97 et précise dans son article 12 ce qu'on entend par étiquetage : il s'agit de « *l'application d'une étiquette à un ou des morceaux de viandes individuels ou à leur emballage ou, dans le cas de produits non emballés, l'information appropriée sous forme écrite et visible fournie au consommateur sur le lieu de vente* ».

Il impose que figurent sur cet étiquetage :

- Le pays d'abattage et le numéro d'agrément de l'abattoir,
- Le pays de découpage et le numéro d'agrément de l'atelier de découpe,
- l'Etat membre ou le pays tiers de naissance,
- Les Etats membres ou les pays tiers où a eu lieu l'engraissement,
- L'Etat membre ou le pays tiers où a eu lieu l'abattage

Un système dérogatoire au système d'étiquetage obligatoire est néanmoins prévu pour la viande hachée. Les étiquettes de ces viandes sont dispensées de la mention de numéros d'agrément d'abattoir et d'atelier de découpe. En revanche doit figurer la mention « *élaboré* » suivant le lieu où la viande a été élaborée, ou la mention « *origine* » lorsque le ou les Etats concernés ne sont pas les mêmes que l'Etat d'élaboration.

L'ensemble de ces dispositions a été majoritairement transposé en droit national polonais. Ce n'est donc pas l'absence d'intervention du pouvoir législatif qui fait obstacle à

¹¹² Règlement du conseil des Communautés européennes, 1760/2000, 17 juillet 2000, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement 820/97, JOCE n° L 204 11.08.2000 p.1.

l'application des normes européennes. Ainsi, contrairement aux règles générales d'étiquetage, la Pologne rencontre un certain nombre de problèmes pratiques.

§II La mise en œuvre délicate de la traçabilité en Pologne

La Pologne dispose d'un ensemble de règles normatives, mais ne semble pas être en mesure de les faire respecter, en raison des insuffisances économiques internes. Mais, a priori, il semble possible de croire en une véritable adaptation imposée par des acteurs d'Europe occidentale.

A Transposition et mise en œuvre de la traçabilité en Pologne

La Pologne a reconnu très tôt le risque d'ESB et a accepté de se conformer à l'ensemble de la législation européenne. Cela implique une surveillance active de l'ESB, le retrait des matériels à risques spécifiés de la chaîne alimentaire lors de l'abattage, la mise en œuvre effective des interdictions d'utiliser des farines animales et des systèmes d'identification des bovins et produits d'origine bovine.

Toutefois, au delà de l'acceptation de ces principes, la Pologne n'applique que partiellement le droit européen approprié. Si, par exemple, elle interdit l'utilisation de farine de viande et d'os pour nourrir les ruminants, elle n'a pas, contrairement à la moitié des futurs adhérents¹¹³, procédé à son interdiction totale. Les farines de viandes et d'os sont toujours utilisées dans l'élevage de porcins et des volailles. Or, cette pratique est strictement interdite dans l'Union européenne.

En revanche, elle a lancé les tests de dépistage de l'ESB à grande échelle et à ce jour, 4 cas d'ESB¹¹⁴ ont été recensés dans ce pays.

¹¹³ Chypre, Malte, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Slovaquie ont procédé à une interdiction totale de l'utilisation de farine animale pour l'alimentation des animaux destinés à la consommation humaine.

¹¹⁴ *Quatre cas d'ESB découverts en 2002*, site de l'OIE.

Outre la simple transposition législative, la Pologne connaît des difficultés d'application du système de traçabilité. Dans le rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur « *l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne* »¹¹⁵, le député Guillaume constate que dans le domaine de la traçabilité, des progrès sont encore nécessaires. Seuls 48% des bovins sont bouclés selon le ministère de l'agriculture polonais.

L'absence de mise en œuvre effective du système de traçabilité ne permet pas d'assurer une bonne information aux consommateurs. Il est en effet difficile d'indiquer l'origine et le parcours d'une viande dès lors que la chaîne de traçage est rompue. Il est également difficile de rassurer le consommateur sur la minimisation des risques sanitaires lorsque toutes les précautions ne sont pas prises. Cependant, cette situation peut évoluer rapidement grâce à l'influence d'agents extérieurs aux pouvoirs publics.

B Vers une solution possible : l'influence des agents économiques externes

En premier lieu, il est possible que l'impulsion vienne des consommateurs eux-mêmes¹¹⁶. Organisés en association, ils peuvent devenir des groupes de pressions importants sur les pouvoirs publics et sur les entreprises agro-alimentaires.

En second lieu, l'arrivée de grands groupes agro-alimentaires européens favorise la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Ces agents économiques connaissent et respectent les normes européennes. Ils s'implantent dans les pays d'Europe centrale et orientale avec leur savoir faire et proposent aux consommateurs des produits présentant une certaine sécurité et délivrant une information adéquate. En outre, ces groupes rachètent des entreprises locales et, d'une manière générale, réalisent des investissements importants de rénovation et de modernisation des outils. Le secteur laitier donne un exemple du rôle de ces investissements étrangers.

Depuis le début de années 1990, les investisseurs étrangers se sont beaucoup intéressés au secteur laitier polonais. En effet, ce pays représente un marché et un potentiel de consommation

¹¹⁵ Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale sur « *l'adhésion de la Pologne* » présenté par M. François Guillaume, député, et déposé à la présidence de l'Assemblée Nationale le 8 avril 2003.

¹¹⁶ Cf. chapitre II, section I, §I A du présent mémoire.

important en raison de l'augmentation du niveau de vie et d'une certaine stabilité politique. Il est également une base intéressante pour l'exportation vers les pays voisins, notamment la Russie. Les premiers acteurs économiques français se sont établis en Pologne au début des années 1990, notamment le groupe Danone.

Danone a pris le contrôle de la laiterie de Bokoma près de Varsovie. Cette prise de contrôle s'est faite en plusieurs étapes. Commencée en 1990 avec une participation de 12,3%, elle s'est achevée en 1999. Danone détient aujourd'hui 52,4% des parts. Dans le cadre de cette acquisition, ce groupe européen s'est notamment engagé dans une politique d'amélioration de la qualité du lait en achetant des tanks réfrigérés pour les producteurs et en instaurant un système de primes pour rémunération le lait de qualité. Ainsi, en 2001, 92% du lait correspond au standard de qualité de l'Union européenne, contre 9% en 1993, 23% en 1995 et 52% en 1997¹¹⁷.

Un autre exemple de l'amélioration des entreprises polonaises par l'investissement étranger peut être donné par l'implantation de la société INGREDIA¹¹⁸. Celle-ci coopère avec la société LACPOL située dans le centre de la Pologne et existant depuis vingt-cinq ans. INGREDIA apporte son savoir faire et sa marque et, suite à la restructuration de son usine, l'entreprise polonaise dispose aujourd'hui de la certification lui permettant d'exporter vers l'Union européenne. Grâce à ces systèmes d'investissement, certains produits nationaux ont donc été rapidement mis aux normes de l'Union européenne.

Enfin, la grande distribution s'implante dans les pays candidats et influence également la transposition de l'acquis. Elle permet de mettre en concurrence des produits conformes aux normes UE avec des produits non conformes. Ainsi, les consommateurs disposent d'un choix entre produits nationaux non conformes et produits répondant aux normes européennes. Dès lors cette concurrence devrait imposer aux producteurs nationaux le respect de ces règles. Ils mettent également en place des marques de distributeurs. Ceci implique que les agriculteurs et exploitants qui travaillent avec eux sont obligés de respecter les normes.

La grande distribution rencontre un vif succès dans les pays d'Europe central et oriental et le nombre d'hypermarchés ne cesse de croître. Ainsi, par exemple, Auchan en compte

¹¹⁷ Source, *Les industriels français acteurs du développement de la filière laitière polonaise*, La revue de l'observatoire des IAA, n° 67, octobre 2002, p.25.

¹¹⁸ Société Anonyme d'ingrédient fonctionnels pour les industries, au capital de 30 000 000 euros.

14 en Pologne. L'implantation s'intensifie ces dernières années. Alors que 8 magasins seulement ont été ouverts en 5 ans, 4 ont été ouverts sur le dernier semestre 2000 et 6 en 2001. En outre, en plus d'implanter directement ses magasins, la grande distribution prend le contrôle d'enseignes locales. Ainsi, Auchan détient 100% des parts de l'entreprise polonaise BILLA qui compte 11 supermarchés. Ceux-ci ont alors pris l'enseigne l'ELEA en 2002. Ainsi, le nombre croissant de ces magasins et l'intérêt que leur porte les consommateurs devraient également faciliter le respect des normes communautaires.

L'application des règles d'hygiène et d'étiquetage des denrées alimentaires, par la Pologne, montre que l'acquis communautaire est complexe et ne peut pas résulter de la seule volonté des pouvoirs publics. La loi demeure nécessaire mais elle ne suffit pas. La mise en conformité d'une législation à une autre suppose avant tout un changement des mentalités et une application pratique. L'application effective des règles communautaires ne peut résulter que d'une action combinée entre les institutions de l'Etat, les entreprises, les agriculteurs et les consommateurs.

CONCLUSION

En 2000 et 2001, les Conseils européens de Feira et Göteborg insistaient sur le fait que la reprise de l'acquis communautaire était nécessaire mais pas suffisante. La mise en œuvre et le contrôle de celle-ci se révélaient d'une importance capitale. Or, c'est certainement davantage le défi de la mise en œuvre que doit relever la Pologne que celui de la transposition. Cette dernière est aujourd'hui pratiquement accomplie. En revanche, à quelques mois de son adhésion, toutes les structures agricoles et agro-alimentaires ne sont pas aux normes européennes.

Cette tendance à la simple reprise institutionnelle de la législation communautaire n'est pas réservée à la Pologne. Au regard du dernier rapport de la Commission, il est possible de dire que le « *décalage important entre la reprise juridique de l'acquis et les capacités administratives de mise en œuvre*¹¹⁹ » concerne l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale adhérents le 1^{er} mai 2004. Ainsi, la Commission relève qu'en ce qui concerne la capacité de mettre en œuvre et d'appliquer effectivement l'acquis, l'Estonie a mis en place la plupart des institutions adéquates. Mais, « *des efforts durables sont nécessaires pour développer les capacités administratives*¹²⁰ », indispensables à l'application de la législation.

Le même constat ne peut néanmoins être fait à l'égard des adhérents de 2007. Le Conseil européen de Göteborg en 2001 a déclaré , en se référant à la Roumanie et à la Bulgarie, que les pays candidats doivent « *continuer à progresser en ce qui concerne la transposition, la mise en œuvre et l'application de l'acquis. Ils doivent accorder une attention particulière à la mise en place de structures administratives appropriées*¹²¹ ». La transposition de l'acquis communautaire reste en conséquence un objectif à atteindre. En 2000, la transposition, en

¹¹⁹ Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, Bruxelles, le 10 octobre 2002, COM(2002) 700 final

¹²⁰ Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, p.51 Bulgarie ,Bruxelles, le 10 octobre 2002, COM(2002) 700 final

¹²¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie*, Bruxelles, le 13 novembre 2002 COM(2002)624 final.

Roumanie, de la législation relative au fonctionnement du Marché intérieur, concernant notamment la protection des consommateurs, restait encore à faire¹²².

Cette situation générale des candidats de 2004, s'explique par le décalage important des structures issues de l'ancien régime communiste de celles exigées par l'Union européenne. Mais, l'insuffisance du personnel, le manque de formation de celui-ci et la corruption sont autant de facteurs qui participent au retard pris par les PECO dans la mise en œuvre de l'acquis.

La corruption demeure en effet un problème important dans les pays de l'est. En Hongrie, par exemple, les statistiques sur la criminalité enregistrent chaque année 800 à 1000 délits de corruption. Au moins la moitié de ceux-ci sont des corruptions de fonctionnaires, des corruptions d'affaires et des trafics d'influence. Principalement due aux lenteurs administratives, la propagation de ces délits menace tous les aspects de la vie sociale et de la sécurité. Ainsi, en 1999 ; les lots de pots de vins payés à propos des adjudications administratives ont représenté près de 5% de la valeur totale de ces opérations, se montant à environ 500 milliards de Forints, soit environ 2 milliards d'euros. Ce pays n'est pourtant pas le pays où le taux de corruption est le plus fort. Il est notamment devancé par la République Tchèque et la Slovaquie¹²³.

Le manque de personnels concerne également l'ensemble des administrations des PECO. Ainsi, en République Tchèque, « *L'inspection commerciale tchèque* », chargée de veiller au respect des droits des consommateurs, est dans l'impossibilité d'effectuer ses inspections sur l'ensemble du territoire. En effet, composée de 513 employés, dont un peu plus de 400 inspecteurs, elle ne peut visiter certaines régions de Tchèque, de sorte que certains commerçants ne connaissent même pas son existence¹²⁴.

A côté de ces facteurs, l'application effective de l'acquis communautaire repose également sur un changement de mentalité de la population. Si en Pologne, les consommateurs prennent conscience de leurs droits et introduisent des recours, la situation diffère dans d'autres pays. Le consommateur tchèque n'a pas encore le réflexe du recours à la loi. Il a tendance à ignorer la responsabilité du fabricant, du grossiste ou du détaillant. Il se plaint *a posteriori*

¹²² Grozavescu Llinca, *La candidature de la Roumanie, le point sur les négociations et les difficultés liées à la reprise de l'acquis*, intervention dans le cadre des deuxième académie d'été du pôle européen Jean Monnet de Grenoble, *L'avenir de l'Union européenne : du Traité de Nice à l'élargissement*, 17 et 18 septembre 2001.

¹²³ *La corruption en Hongrie*, Le journal francophone, n°33 du 15 mai 2001.

auprès de l'administration et responsabilise l'Etat¹²⁵. C'est alors sur « *l'Inspection commerciale tchèque* », que repose entièrement le soin de faire respecter cette protection.

Au regard de ces constatations, il apparaît difficile de considérer que l'application effective de l'acquis communautaire sera réalisée avant le premier mai 2004. En effet, il est demandé aux pays candidats de « *faire en une décennie et avec de petits moyens des efforts qui ont pris beaucoup plus de temps et bénéficié de bien plus grandes ressources dans les Etats membres*¹²⁶ ». La transition devrait donc s'étendre après leur adhésion à l'Union européenne. Ceci met donc en lumière le contexte politique et économique particulier de ce cinquième élargissement. Pour l'Union européenne, « *l'élargissement est une priorité absolue en vue de la consolidation de la stabilité politique de l'Europe centrale et orientale*¹²⁷ ». De leur côté, comme le constate Jean-François Drevet dans son ouvrage *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, les pays d'Europe centrale sont d'abord candidats pour des raisons politiques : leur accession à l'Union européenne est « *supposée leur apporter la démocratie et la sécurité en même temps que la prospérité*¹²⁸ ».

¹²⁴ Source : interview du chef de l'inspection commerciale accordée à Czech radio 7, le 10 novembre 2000, disponible sur le site <http://www.radio.cz/fr/article/15446>

¹²⁵ Source : interview du chef de l'inspection commerciale accordée à Czech radio 7, le 10 novembre 2000, disponible sur le site <http://www.radio.cz/fr/article/15446>

¹²⁶ Jean-François Drevet, *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, 2001, L'harmattan, p.136.

¹²⁷ Silvestro Massimo, *L'élargissement de l'Union européenne*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 401, septembre-octobre 1996, p. 565.

¹²⁸ Jean-François Drevet, *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, 2001, L'harmattan, p.103.

TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	1
Liste des abréviations.....	2
Introduction.....	3
<u>Partie I : Les spécificités du Marché unique des denrées alimentaires : vers une stratégie de pré-adhésion particulière des PECO</u>	11
Chapitre I : Le fonctionnement particulier du Marché intérieur en matière de denrées alimentaires.....	13
Section I : Le fonctionnement du Marché unique : une zone de libre échange exclusive de tout protectionnisme interne.....	13
§I La création d'un Marché unifié libéré des contraintes protectionniste internes.....	14
A Le préalable nécessaire : la création d'un espace continu.....	14
B La nécessaire disparition des mesures protectionnistes.....	15
§II La protection du Marché unifié : la prohibition des atteintes à la libre circulation.....	17
A La garantie de subsistance du Marché unique : l'harmonisation communautaire souple.....	17
B La compensation du défaut d'harmonisation : la reconnaissance mutuelle.....	19
Section II : Le particularisme de la circulation des denrées alimentaires.....	21
§I Les produits alimentaires : des marchandises « européennes » spécifiques.....	21
A La notion extensive de produit alimentaire.....	22
B Le « produit communautaire », une origine géographique « étendue ».....	22
§II Le maintien d'un niveau élevé de protection de la population.....	24
A L'implication communautaire dans la sécurité alimentaire.....	24
B Une condition essentielle de l'élargissement : le maintien de la politique sanitaire.....	25
Chapitre II : Mise en place d'une stratégie de pré-adhésion au regard de la situation particulière des PECO.....	27
Section I : Le recours aux méthodes traditionnelles d'adhésion : les négociations d'adhésion.....	27
§I Les négociations d'adhésion : la nécessaire prise en compte de la spécificité des candidats.....	28
A Les difficultés de reprise de l'acquis : les insuffisances institutionnelles et réglementaires des PECO.....	29
B L'approfondissement de la technique de négociation.....	30

§II Les négociations d'adhésion : espace d'obtention de périodes transitoires limitées	31
A La réduction des périodes transitoires en raison de la mise en place du Marché intérieur	31
B Régime des produits soumis à dérogation et sanction du non respect des normes communautaires	33
Section II : L'assistance technique et financière de l'Union européenne	34
§I L'assistance technique de l'Union européenne	35
A Le Livre blanc de la Commission européenne sur la préparation des PECO à leur intégration dans le Marché intérieur	35
B La mise en place de contrôle de reprise de l'acquis communautaire	36
§II L'assistance financière de l'Union européenne : le programme PHARE	38
A Le financement de reprise de l'acquis communautaire	39
B Le renforcement des institutions : les jumelages institutionnels du programme PHARE	40
<u>Partie II : L'adoption de l'acquis communautaire par la Pologne : l'exemple des règles d'hygiène et d'étiquetage</u>	43
Chapitre I : L'intégration polonaise des règles communautaires d'hygiène	44
Section I : La transposition de la politique alimentaire communautaire : le respect des normes d'hygiène	45
§I L'application des règles d'hygiène aux producteurs primaires	45
A Les normes imposées aux exploitants du secteur primaire : les normes vétérinaires et phytosanitaires	45
B Un exemple concret : l'hygiène alimentaire vétérinaire de la production de produits à base de viande	47
§II La difficile application des normes d'hygiène au secteur alimentaire polonais	48
A Les règles générales d'hygiène applicables au secteur alimentaire	49
B L'inadaptation des entreprises polonaises : la nécessité de périodes transitoires	50
Section II : La spécificité polonaise dans l'application des contrôles européens	51
§I La nécessaire application de la protection du consommateur en Pologne	51
A La protection interne du Marché intérieur : l'auto-contrôle	52
B La protection externe du Marché intérieur : les contrôles frontaliers	53
§II Les difficultés polonaises, obstacle à l'intégration	54
A Les difficultés d'origine nationale	54
B Les difficultés des ressortissants polonais	55
Chapitre II : Transposition et mise en œuvre des règles communautaires d'étiquetage	57

Section I : Transposition et règles générales d'étiquetage : vers une protection des consommateurs polonais.....	58
§I L'adoption des règles générales d'étiquetage : les mentions obligatoires des denrées préemballées.....	58
A Les règles communautaires obligatoires.....	59
B Transposition des règles générales d'étiquetage en droit polonais.....	60
§II La protection des consommateurs à travers la mise en œuvre d'une politique de qualité.....	62
A Mise en œuvre de la protection des consommateurs polonais.....	63
B La mise en place d'une politique de label satisfaisante : la « Polish Fine Food.....	64
Section II : Le cas particulier de la traçabilité des denrées alimentaires.....	66
§I La mise en œuvre de la traçabilité dans un but d'information complète du consommateur.....	66
A Mise en œuvre de la traçabilité : l'exemple de la viande bovine.....	66
B Etiquetage et traçabilité : vers une information complète et vérifiable.....	68
§II La mise en œuvre délicate de la traçabilité en Pologne.....	69
A Transposition et mise en œuvre de la traçabilité en Pologne.....	69
B Vers une solution possible : l'influence des agents économiques externes.....	70
Conclusion.....	73
Bibliographie.....	79
Annexes.....	58

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- Ayral Michel, *Le Marché intérieur de l'Union européenne, les règles du jeu*, La documentation française, coll. Réflexe d'Europe, 1998.
- De Brosses Antoine, *L'étiquetage des denrées alimentaires, Tome I Mentions obligatoire et mentions interdites*, Edition RIA, 2001
- Drevet Jean-François, *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, L'harmattan, 2001.
- Dubouis Louis, Blumann Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 2^e édition, Montchrétein, 2001.
- Icard Philippe, *Droit matériel et politiques communautaires*, édition ESKA, 1999.

ARTICLES

- Bonjean Yvette, *Des industriels français acteurs du développement de la filière laitière polonaise*, La Revue de l'Observatoire des IAA, n°67, Octobre 2002, p.22.
- Duboz Marie-Line, Jean Luc Proutat, *Agriculture et élargissement les enjeux et les coûts*, Courrier des pays de l'est n°1014, avril 2001, p.33-49.
- Fausto Capelli, *Libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de l'Union européenne*, Revue du Marché commun et de l'union européenne n°372, 01.11.93, p.790-811
- Heimerl Daniela, *Elargissement à l'est de l'Union européenne : procédures et enjeux des négociations*, Le courrier des pays de l'est n°440, juin 1999, p.3-24.
- Heimerl Daniela, *Tenir le cap, les négociations d'adhésion à l'Union européenne*, Le courrier des pays de l'est n°1014, avril 2001, p.19-32.

- Joly Gilles, *Le processus d'élargissement de l'Union européenne*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 457, avril 2002 p 239-246.
- Katz David, *Les « critères de Copenhague »*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 440, juillet-août 2000 p 483-486.²
- Lhomel Edith, *L'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale face à l'entrée dans l'U.E.*, Le courrier des pays de l'est n°441, juillet 1999, p.3-25
- Matejka Harriet, *L'Europe centrale et orientale : un espace de libre échange*, Le courrier des pays de l'est n°445, décembre 1999, p.17-25.
- Mattera Alphonso, *Le Marché unique : une vue d'ensemble*, Les petites affiches n°52, 1^{er} mai 1998, p.6.
- Monti Mario, *Le bilan du Marché unique et la préparation de son avenir*, Les petites affiches n°52, 1^{er} mai 1998, p. 24.
- O'Rourke Raymond, *Free Movement of Foodstuffs, Legal Certainty, Enlargement & Juridical Reform*, "The European Lawyer", juin 2003.
- Perrot, Jean Luc, *l'agroalimentaire en Pologne : capitaux étrangers et demande intérieure stimulent sa restructuration*, La Revue de l'Observatoire des IAA, n°67, Octobre 2002, p.15.
- Richard François, Meunier Nicolas, *Pologne 2001-2002 une évolution préoccupante*, Le courrier des pays de l'est n°1026, juin-juillet 2002, p.143-152.
- Rucker Laurent, *L'est et l'Union européenne juin 2002*, Le courrier des pays de l'est n°1021, janvier 2002, p.78-79.
- Sebag Sandra, *Politiques industrielles : les options hongroise et polonaise*, Le courrier des pays de l'est n°445, décembre 1999, p.26-36.
- Slim Assen, *UE-Europe centrale et orientale entre concurrence et complémentarité*, Le courrier des pays de l'est n°1012, février 2001, p.32-44.
- Soroste Alain, *Traçabilité dans l'agro-alimentaire*, option qualité n°201, janvier 2002, p.11-14.

- Soroste Alain, *Etiquetage, présentation et publicité des aliments : nouvelle directive*, option qualité n°184, juin 2000, p.2-3.
- Wehrlé Frédéric, *La corruption de l'Europe post-communiste un défi à relever*, Le courrier des pays de l'est n°1027, Août 2002, p.58-67.

RAPPORTS, COMMUNICATION ET DOCUMENTS DE TRAVAIL

➤ **Commission européenne**

- Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion, Bruxelles, le 13 novembre 2001, SEC(2001) 1752 final
- Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Deuxième rapport biennal sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle au sein du Marché intérieur, Bruxelles, le 23 septembre 2002, COM(2002) 419 final
- Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, Bruxelles, le 10 octobre 2002, COM(2002) 700 final
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie, Bruxelles, le 13 novembre 2002, COM(2002) 624 final
- Document de travail des services de la Commission, la sécurité alimentaire et l'élargissement, Bruxelles 8 mai 2001, SEC(2001) 746 final

➤ **Office alimentaire et vétérinaire**

- Rapport concernant une mission de l'office alimentaire et vétérinaire effectuée en Pologne du 3 au 7 avril 2000 concernant la production de produits à base de viande, de préparations de viande et d'autres produits, DG(SANCO)/1068/2000 final

- Rapport concernant une mission de l'office alimentaire et vétérinaire effectuée en Pologne du 20 au 29 septembre 2000 dans le domaine de la production de denrées alimentaires viandes de volaille DG(SANCO)/1202/2000 final
- Rapport d'une mission de l'OAV effectuée en Pologne du 7 au 11 mai 2001 sur la situation de la santé animale, en ce qui concerne notamment la peste porcine classique, et une évaluation des conditions de production et de vente sur le marché du lait et des produits à base de lait, DG(SANCO)/3197/2001

➤ **Assemblée Nationale**

- Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, 8 avril 2003

➤ **Livres blancs de la Commission européenne**

- Livre blanc sur la sécurité alimentaire présentée par la Commission, Bruxelles, le 12 janvier 2000, COM(1999) 719
- Livre blanc sur la préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le Marché intérieur de l'Union, Bruxelles, le 3 mai 1995, COM(1995) 163 final

INTERNET

➤ **Sites Internet**

- Site de l'Union européenne : <http://europa.eu.int>
- Site du ministère de l'agriculture et du développement rural polonais : <http://minrol.gov.pl>
- Site de l'ambassade de France en Pologne : www.france.org.pl

- Site des marchés extérieurs : <http://www.dree.org/>

➤ Documents Internet

- *De nouvelles habitudes alimentaires à l'est ?*, Regard sur l'est, mars-avril 2001

http://www.regard-est.com/Revue/numero25/art25-habitudes_alimentaires.htm

- *La notion d'acquis communautaire*, Delcourt Christine, septembre 2001

<http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/acad2001/textes/Christine%20Delcourt.htm>

- *Les jumelages institutionnels du Programme PHARE, la contribution française*, ministère des affaires étrangères, mai 2002

http://www.dfae.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/publications/brochures/jumelages/page_00.html

- *L'acquis communautaire le concept et son rôle dans les négociations d'élargissement*, Christine Delcourt, intervention dans le cadre des deuxième académie d'été du pôle européen Jean Monnet de Grenoble, *L'avenir de l'Union européenne : du Traité de Nice à l'élargissement*, 17 et 18 septembre 2001

<http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/acad2001/textes/ChristineDelcourt.htm>

- *La candidature de la Roumanie, le point sur les négociations en cours et les difficultés liées à la reprise de l'acquis*, Llinca Grozavecú ; intervention dans le cadre des deuxième académies d'été du pôle européen Jean Monnet de Grenoble, *L'avenir de l'Union européenne : du Traité de Nice à l'élargissement*, 17 et 18 septembre 2001

<http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/acad2001/textes/grozavescu.htm>

- *La pratique du jumelage* (entre administrations publiques), Commission européenne, direction générale élargissement, octobre 2001

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/pdf/twinning_fr.pdf

- *La traçabilité de la viande bovine, de nouvelles règles européennes*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mars 2001

<http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/consommation/alimentaire/tracabiliteviande.htm>

- *Les mesures vétérinaires et phytosanitaires*, les dossiers de la PAC n°2, ministère de l'agriculture, juillet 2002.

www.agriculture.gouv.fr/spip/mediatheque.librairie.periodiques.dossiersdelapac.francais_a626.html

- *Polish fine food information about the program*, Ministère de l'agriculture et du développement rural, 2000.

http://www.minrol.gov.pl/PDZ_ENG/InfoProg.htm

- *Profil du secteur agro-alimentaire Pologne*, service d'exportation agro-alimentaire d'agriculture et agro-alimentaire Canada,

<http://ats.agr.ca>

ANNEXES

Annexe n°1 : Les échanges de produits agricoles et alimentaires de l'UE15 avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale. Analyse pour l'année 2000.

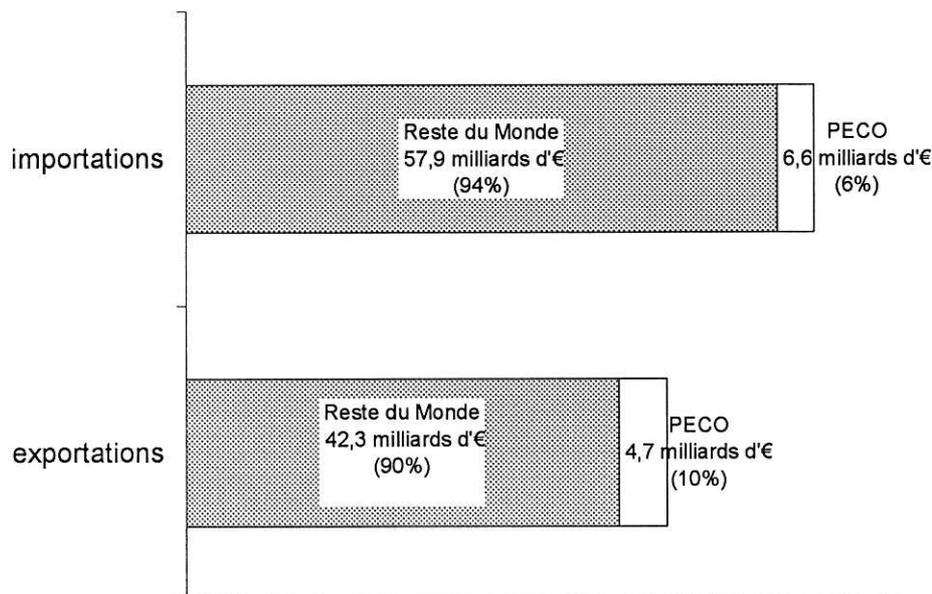
- Graphique n°1 : Poids des PECO dans le commerce extérieur agricole et alimentaire de l'Union Européenne à 15 (année 2000)
- Graphique n°2 : Répartition des importations agricoles et alimentaires de l'UE-15 en provenance des Pays d'Europe Centrale et Orientale (année 2000)
- Graphique n°3 : Répartition des exportations agricoles et alimentaires de l'UE-15 à destination des Pays d'Europe Centrale et Orientale (année 2000)
- Tableau n°1 : Répartition des importations de produits agricoles et alimentaires de l'UE des quinze en provenance des Pays d'Europe Centrale et Orientale (en millier
- Graphique n°4 : Répartition des importations agricoles et alimentaires de l'UE-15 en provenance de la Pologne (année 2000)
- Tableau n°2 : Répartition des exportations de produits agricoles et alimentaires de l'UE des quinze à destination des Pays d'Europe Centrale et Orientale (en millier d'Euros.
- Graphique n°5 : Répartition des exportations agricoles et alimentaires de l'UE-15 à destination de la Pologne (année 2000)

Annexe n°2 : Directive hygiène 93/43/CEE du Conseil et du Parlement du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires.

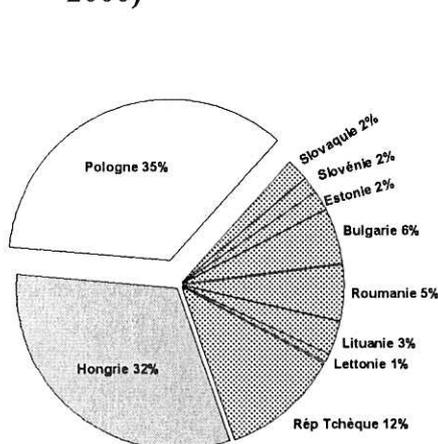
Annexe 3 : Directive étiquetage 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard.

ANNEXE n°1: Les échanges de produits agricoles et alimentaires de l'UE15 avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale. Analyse pour l'année 2000.

Graphique n°1 : Poids des PECO dans le commerce extérieur agricole et alimentaire de l'Union Européenne à 15 (année 2000)

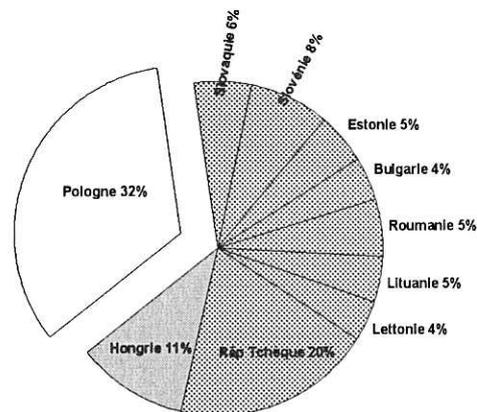


Graphique n°2 : Répartition des importations agricoles et alimentaires de l'UE-15 en provenance des Pays d'Europe Centrale et Orientale (année 2000)



Source : Base de données COMEXT.

Graphique n°3 : Répartition des exportations agricoles et alimentaires de l'UE-15 à destination des Pays d'Europe Centrale et Orientale (année 2000)



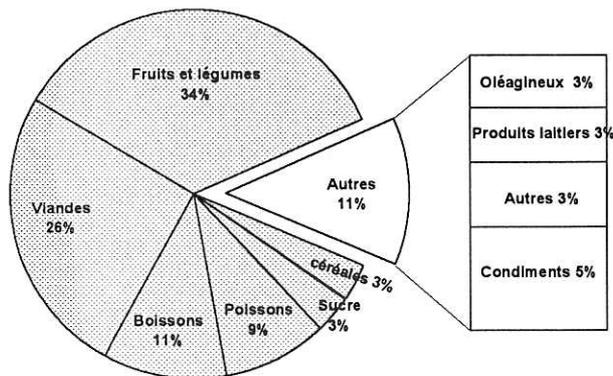
Source : Base de données COMEXT.

Tableau n°1 : Répartition des importations de produits agricoles et alimentaires de l'UE des quinze en provenance des Pays d'Europe Centrale et Orientale (en millier d'Euros. Année 2000)

	céréales	Fruits et légumes	Viandes	Produits laitiers	Sucre	Oléagineux	Boissons	Condiments
Rép Tchèque	27356	30288	45138	29311	25879	108055	115963	17810
Hongrie	180033	203369	501747	6923	20576	62586	96894	34097
Pologne	42322	436131	322608	32583	42755	31873	137086	60853
Slovaquie	21039	5115	14540	11455	5246	8964	8292	2629
Slovénie	8342	6963	20511	4004	4830	1748	9588	1948
Estonie	682	3399	675	25538	898	2458	1066	1708
Bulgarie	35097	41158	43115	708	5738	2873	53927	2504
Roumanie	39453	32141	72452	3369	11746	7972	19301	1956
Lituanie	42776	13752	8636	16290	5863	14387	678	586
Lettonie	440	1550	862	10607	1404	2493	2241	814
Total	397540	773865	1030285	140787	124935	243408	445037	124905

Source : Base de données COMEXT.

Graphique n°4 : Répartition des importations agricoles et alimentaires de l'UE-15 en provenance de la Pologne (année 2000)



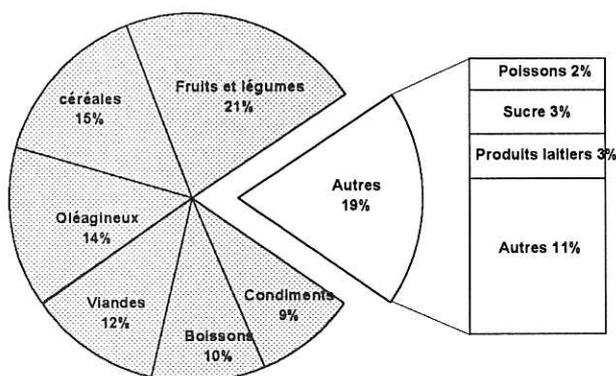
Source : Base de données COMEXT.

Tableau n°2 : Répartition des exportations de produits agricoles et alimentaires de l'UE des quinze à destination des Pays d'Europe Centrale et Orientale (en millier d'Euros. Année 2000)

	céréales	Fruits et légumes	Viandes	Produits laitiers	Sucre	Oléagineux	Boissons	Condiments
Rép Tchèque	124766	193921	84786	29448	29275	112352	101079	80698
Hongrie	94599	77016	90667	21033	10407	38506	32332	46663
Pologne	234610	338555	189436	49543	48228	222898	155497	142727
Slovaquie	55728	56673	23527	6628	14366	37330	16009	18471
Slovénie	62663	74183	36195	9213	10982	22731	31857	35887
Estonie	39790	27413	26054	9311	21708	13942	42982	29546
Bulgarie	19419	33897	44127	9189	4487	12007	18322	19672
Roumanie	27777	44323	48973	9819	13377	15161	19911	18476
Lituanie	32875	36152	30484	4386	4854	23542	23541	32382
Lettonie	22079	37794	14168	3710	6921	17479	34893	13819
Total	714306	919928	588417	152279	164604	515946	476424	438339

Source : Base de données COMEXT.

Graphique n°5 : Répartition des exportations agricoles et alimentaires de l'UE-15 à destination de la Pologne (année 2000)



Source : Base de données COMEXT.

DIRECTIVE HYGIENE

DIRECTIVE 93/43/CEE DU CONSEIL du 14 juin 1993
relative à l'hygiène des denrées alimentaires

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 100 A,

vu la proposition de la Commission,

en coopération avec le Parlement européen (1),

vu l'avis du Comité économique et social (2),

considérant que la libre circulation des denrées alimentaires est une condition préalable essentielle de l'achèvement du marché intérieur; que ce principe implique la confiance dans le niveau de sécurité des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine mises en libre circulation, et en particulier dans leur niveau d'hygiène, à tous les stades de la préparation, de la transformation, de la fabrication, du conditionnement, du stockage, du transport, de la distribution, de la manutention et de la vente ou mise à disposition au consommateur;

considérant que la protection de la santé humaine constitue une préoccupation primordiale;

considérant que cette protection a déjà fait l'objet de la directive 89/397/CEE du Conseil, du 14 juin 1989, relative au contrôle officiel des denrées alimentaires (3), ainsi que de règles plus spécifiques dans ce domaine; que l'un des principaux objectifs de ces contrôles est l'hygiène des denrées alimentaires; que la directive 89/397/CEE est axée sur l'inspection, l'échantillonnage et l'analyse et qu'elle doit être complétée par des dispositions visant à améliorer le niveau d'hygiène des denrées alimentaires et à accroître la confiance dans le niveau d'hygiène des denrées alimentaires en libre circulation;

considérant que, afin de protéger la santé humaine, il importe d'harmoniser les règles générales d'hygiène des denrées alimentaires qui doivent être respectées lors de la préparation, de la transformation, de la fabrication, du conditionnement, du stockage, du transport, de la distribution, de la manutention et de la vente ou mise à la disposition du consommateur;

considérant que le recours à l'analyse des risques potentiels, à l'évaluation des risques et autres méthodes de gestion permettant d'identifier, de contrôler et de surveiller les points de contrôle critiques est un moyen reconnu;

considérant qu'il est possible d'adopter, pour certaines catégories de denrées alimentaires, des critères microbiologiques et des critères de contrôle de la température; que, s'ils sont adoptés, ces critères doivent être conformes à des principes généraux spécifiquement reconnus;

considérant qu'il convient que les États membres incitent et contribuent à l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène à laquelle les entreprises du secteur alimentaire pourront se référer, fondés, le cas échéant, sur les codes d'usage internationaux recommandés en matière d'hygiène - principes généraux d'hygiène alimentaire du Codex Alimentarius (4);

considérant que, avec l'appui des États membres et d'autres parties concernées, la Commission doit oeuvrer pour l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène visant, s'il y a lieu, l'ensemble de la Communauté, auxquels les entreprises du secteur alimentaire pourront se référer;

considérant toutefois que les exploitants d'une entreprise du secteur alimentaire sont responsables des conditions d'hygiène qui y règnent; que la directive n'impose pas, dès lors, le respect des guides de bonnes pratiques d'hygiène, qui n'ont pas force de loi;

considérant que, en vue de la mise en oeuvre des règles générales d'hygiène des denrées alimentaires et des guides de bonnes pratiques d'hygiène, il convient de recommander l'application des normes de la série EN 29000;

considérant que le respect des règles générales d'hygiène des denrées alimentaires doit être contrôlé en vertu de la directive 89/397/CEE par les autorités compétentes des États membres afin d'empêcher que des denrées alimentaires impropres à la consommation ou potentiellement dangereuses pour la santé humaine ne nuisent au consommateur;

considérant que les exploitants d'une entreprise du secteur alimentaire doivent s'assurer que seules des denrées alimentaires ne présentant pas de risque pour la santé sont mises sur le marché et qu'il convient de conférer aux autorités compétentes des pouvoirs appropriés pour protéger la santé publique; qu'il convient toutefois de garantir les droits légitimes des entreprises du secteur alimentaire;

considérant qu'il y a lieu de porter à la connaissance de la Commission l'identité des autorités compétentes qui, dans les États membres, sont responsables du contrôle officiel de l'hygiène des denrées alimentaires,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

1. La présente directive établit les règles générales d'hygiène des denrées alimentaires ainsi que les modalités de vérification du respect desdites règles.

2. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions arrêtées dans le cadre de règles communautaires plus spécifiques en matière d'hygiène des denrées alimentaires. Dans les trois ans à compter de l'adoption de la présente directive, la Commission examine les liens entre les règles communautaires spécifiques en matière d'hygiène des denrées alimentaires et celles de la présente directive; au besoin, elle présente des propositions.

Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- «hygiène des denrées alimentaires», ci-après dénommée «hygiène»: toutes les mesures qui sont nécessaires pour garantir la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires. Les mesures couvrent tous les stades qui suivent la production primaire (celle-ci comprenant, par exemple, la récolte, l'abattage et la traite) que ce soit pendant la préparation, la transformation, la fabrication, le conditionnement, le stockage, le transport, la distribution, la manutention ou la vente ou la mise à la disposition du consommateur,

- «entreprise du secteur alimentaire»: toute entreprise, publique ou privée, qui exerce l'une ou la totalité des activités suivantes, lucratives ou non: préparation, transformation, fabrication, conditionnement, stockage, transport, distribution, manutention et vente ou mise à disposition de denrées alimentaires,

- «aliment conforme aux règles de salubrité»: un aliment propre à la consommation humaine sur le plan de l'hygiène.

Article 3

1. La préparation, la transformation, la fabrication, le conditionnement, le stockage, le transport, la distribution, la manutention et la vente ou la mise à disposition de denrées alimentaires sont effectués de manière hygiénique.

2. Les entreprises du secteur alimentaire identifient tout aspect de leurs activités qui est déterminant pour la sécurité des aliments et elles veillent à ce que des procédures de sécurité appropriées soient établies, mises en oeuvre, respectées et mises à jour en se fondant sur les principes suivants qui ont été utilisés pour développer le système HACCP (analyse des risques, points critiques pour leur maîtrise):

- analyser les risques alimentaires potentiels d'une opération menée dans le cadre des activités d'une entreprise du secteur alimentaire,
- mettre en évidence les niveaux et moments (les «points») de l'opération où des risques alimentaires peuvent se présenter,
- établir quels points parmi ceux qui ont été mis en évidence sont déterminants pour la sécurité alimentaire (les «points critiques»),
- définir et mettre en oeuvre des procédures de vérification et de suivi efficaces au niveau de ces points critiques

et

- revoir périodiquement, et à chaque modification de l'opération menée dans le cadre de l'entreprise du secteur alimentaire, l'analyse des risques alimentaires, les points de contrôle critiques ainsi que les procédures de vérification et de suivi.

3. Les entreprises du secteur alimentaire respectent les règles d'hygiène énoncées dans l'annexe. Des dérogations à certaines dispositions de l'annexe peuvent être accordées selon la procédure prévue à l'article 14.

Article 4

Sans préjudice de règles communautaires plus spécifiques, des critères microbiologiques et des critères de contrôle de la température de certaines catégories de denrées alimentaires peuvent être adoptés selon la procédure prévue à l'article 14 et après consultation du comité scientifique de l'alimentation humaine institué par la décision 74/234/CEE (5).

Article 5

1. Les États membres encouragent l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène auxquels les entreprises du secteur alimentaire pourront volontairement se référer et qui pourront leur servir de guide pour le respect des dispositions de l'article 3.

2. S'il est procédé à la mise au point des guides de bonnes pratiques d'hygiène visés au paragraphe 1, ils seront élaborés:

- par les branches du secteur alimentaire et par des représentants d'autres parties concernées, telles que les autorités appropriées et les associations de consommateurs,
- après consultation des milieux dont les intérêts risquent d'être touchés de manière sensible, y compris les autorités compétentes,
- le cas échéant, en se référant aux codes d'usage internationaux recommandés en matière d'hygiène - Principes généraux d'hygiène alimentaire du Codex Alimentarius.

3. Les guides visés aux paragraphes 1 et 2 peuvent être élaborés sous l'égide d'un institut national de normalisation cité à la liste 2 de l'annexe de la directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (6).

4. Les États membres évaluent les guides de bonnes pratiques d'hygiène visés aux paragraphes 1 et 2 en vue de déterminer dans quelle mesure il peut être présumé qu'ils satisfont aux dispositions de l'article 3.

5. Les États membres transmettent à la Commission les guides de bonnes pratiques d'hygiène dont ils présumant qu'ils satisfont aux dispositions de l'article 3.

La Commission met ces guides à la disposition des États membres.

6. Si un État membre ou plusieurs, ou la Commission, estiment que, à des fins d'harmonisation, il peut se révéler nécessaire d'élaborer à l'échelle européenne les guides de bonnes pratiques d'hygiène, ci-après dénommés «guides européens de bonnes pratiques d'hygiène», la Commission consulte les États membres dans le cadre du comité permanent des denrées alimentaires, conformément à l'article 14. Cette consultation a pour but d'examiner l'opportunité de tels guides volontaires dans les domaines ou activités concernés et, si ces guides sont jugés nécessaires:

- d'indiquer la portée, la matière traitée et le calendrier envisagé pour la réalisation de tels guides volontaires, compte tenu des délais nécessaires qu'implique la consultation des milieux dont les intérêts sont touchés de manière sensible

et

- de faire effectuer la mise au point et/ou l'évaluation desdits guides volontaires sous l'égide d'un institut européen de normalisation.

7. Lors de la mise au point des guides européens de bonnes pratiques d'hygiène visés au paragraphe 6, toutes les mesures nécessaires sont prises pour que:

- ces guides soient élaborés par des représentants des branches du secteur alimentaire et des représentants d'autres parties dont les intérêts sont touchés de manière sensible, tels que, par exemple, les autorités compétentes et les associations de consommateurs,

- le contenu de ces guides soit conforme aux dispositions de l'article 3 et, le cas échéant, tienne compte des codes d'usage internationaux recommandés en matière d'hygiène - Principes généraux d'hygiène alimentaire du Codex Alimentarius,

- par leur contenu, ces guides puissent être utilisables dans la pratique pour les branches du secteur alimentaire concernées, et ce à l'échelle de la Communauté,

- les guides pertinents de bonnes pratiques d'hygiène élaborés conformément aux paragraphes 1 à 3 soient pris en considération,

- toutes les parties dont les intérêts sont touchés de manière sensible par ces guides, y compris les États membres, soient consultés et que leurs observations soient prises en considération.

8. Les titres et références des guides européens de bonnes pratiques d'hygiène mis au point selon la procédure décrite aux paragraphes 6 et 7 sont publiés dans la série «C» du Journal officiel des Communautés européennes. Les États membres veillent à attirer l'attention des branches concernées du secteur alimentaire et celle des autorités appropriées sur leur territoire sur la publication desdits guides.

Article 6

Les États membres recommandent, s'ils l'estiment approprié, aux entreprises du secteur alimentaire d'appliquer les normes européennes de la série EN 29000 afin de mettre en oeuvre les règles générales d'hygiène et les guides de bonnes pratiques d'hygiène.

Article 7

1. Les États membres peuvent, dans le respect du traité, maintenir, modifier ou introduire des dispositions nationales en matière d'hygiène plus spécifiques que celles prévues par la présente directive, à condition que ces dispositions:

- ne soient pas moins sévères que celles figurant à l'annexe,
- ne constituent pas une restriction, une entrave ou barrière aux échanges des denrées alimentaires produites conformément à la présente directive.

2. Dans l'attente de l'établissement de dispositions détaillées conformément à l'article 4, les États membres peuvent maintenir, modifier ou introduire des dispositions nationales pertinentes dans le respect du traité.

3. Dans les cas prévus aux paragraphes 1 et 2 où un État membre estime nécessaire d'arrêter une nouvelle législation ou de modifier la législation existante, il communique à la Commission et aux autres États membres les mesures envisagées en précisant les motifs qui les justifient. La Commission consulte les États membres au sein du comité permanent des denrées alimentaires institué par la décision 69/414/CEE (7), lorsqu'elle juge cette consultation utile ou lorsqu'un État membre en fait la demande.

L'État membre ne peut prendre les mesures envisagées que trois mois après cette communication et à condition de ne pas avoir reçu un avis contraire de la Commission.

Dans ce dernier cas et avant la fin du délai visé au deuxième alinéa, la Commission engage la procédure prévue à l'article 14 afin d'établir si les mesures envisagées peuvent être mises en application, le cas échéant, moyennant des modifications appropriées.

Article 8

1. Les autorités compétentes procèdent à des contrôles conformément à la directive 89/397/CEE en vue d'assurer que les entreprises du secteur alimentaire respectent les dispositions de l'article 3 de la présente directive et, le cas échéant, toute disposition établie conformément à l'article 4 de la présente directive. Ce faisant, elles prennent dûment en considération les guides de bonnes pratiques d'hygiène visés à l'article 5 de la présente directive, dans la mesure où de tels guides ont été établis.

2. Les inspections effectuées par les autorités compétentes comportent une évaluation générale des risques potentiels en matière de sécurité alimentaire liés à l'exercice des activités de l'entreprise. Les autorités compétentes attachent une attention particulière aux points de contrôle critiques mis en évidence par les entreprises du secteur alimentaire afin de déterminer si les opérations de surveillance et de vérification sont effectuées comme il se doit.

Les États membres veillent à ce que tous les locaux utilisés à des fins alimentaires soient inspectés à des intervalles en rapport avec les risques associés auxdits locaux.

3. Les autorités compétentes assurent que les contrôles sur les denrées alimentaires importées dans la Communauté sont effectués en conformité avec la directive 89/397/CEE pour garantir le

respect des dispositions pertinentes de l'article 3 de la présente directive et, le cas échéant, de toute disposition établie conformément à l'article 4 de la présente directive.

Article 9

1. Si, lors des contrôles visés à l'article 8, les autorités compétentes constatent que le non-respect des dispositions de l'article 3 ou, le cas échéant, de toute disposition établie conformément à l'article 4, est susceptible de compromettre la sécurité ou la salubrité des denrées alimentaires, elles prennent les mesures adéquates, qui peuvent, par exemple, inclure le retrait et/ou la destruction de la denrée alimentaire ou la fermeture de tout ou partie de l'entreprise pour une période appropriée.

En vue de déterminer le risque pour la sécurité ou la salubrité des denrées alimentaires, il doit être tenu compte de la nature de la denrée alimentaire, de la manière dont elle est manipulée et conditionnée et de toute autre opération à laquelle cette denrée alimentaire est soumise avant sa livraison au consommateur, ainsi que des conditions dans lesquelles elle est exposée et/ou stockée.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que toute personne physique ou morale concernée par le contrôle a un droit de recours contre les mesures prises par l'autorité compétente à la suite du contrôle.

Article 10

1. Si un problème d'hygiène susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine apparaît ou s'étend sur le territoire d'un pays tiers, la Commission, de sa propre initiative ou sur demande d'un État membre, prend sans délai, en fonction de la gravité de la situation, les mesures suivantes:

- suspension des importations en provenance de tout ou partie du pays tiers concerné et, le cas échéant, du pays tiers de transit

et/ou

- fixation de conditions particulières pour les denrées alimentaires provenant de tout ou partie du pays tiers concerné.

2. La Commission peut, dans le cas prévu au paragraphe 1, prendre des mesures conservatoires temporaires à l'égard des denrées alimentaires concernées.

3. La Commission consulte, sauf dans des cas d'urgence, les États membres avant de prendre les mesures visées aux paragraphes 1 et 2.

4. La Commission communique sans délai au Conseil et aux États membres toute décision prise conformément aux paragraphes 1 et 2.

Tout État membre peut, dans un délai de trente jours à compter de la communication visée au premier alinéa, déférer au Conseil la décision de la Commission. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut confirmer, modifier ou abroger la décision de la Commission. Si le Conseil n'a pas pris de décision dans un délai de trente jours, la décision de la Commission est réputée abrogée.

5. Dans le cas où un État membre informe officiellement la Commission de la nécessité de prendre des mesures de sauvegarde et lorsque cette dernière n'a pas eu recours aux dispositions des paragraphes 1 et 2, il peut prendre des mesures conservatoires temporaires à l'égard des importations de denrées alimentaires.

Lorsqu'un État membre prend des mesures conservatoires temporaires, il en informe les autres États membres et la Commission.

Dans un délai de dix jours ouvrables, la Commission saisit le comité permanent des denrées alimentaires de cette question, conformément à la procédure prévue à l'article 14, en vue de la prolongation, de la modification ou de l'abrogation des mesures conservatoires temporaires nationales.

Article 11

1. Lorsqu'un État membre, à la suite de nouvelles informations ou d'une réévaluation des informations existantes, a des raisons fondées de soupçonner que l'application des dispositions établies conformément à l'article 4 constitue un risque sanitaire, il peut suspendre ou restreindre temporairement l'application des dispositions en question sur son territoire. Il en informe sans délai les autres États membres et la Commission et motive sa décision.

2. La Commission examine dans les meilleurs délais les motifs de l'État membre visé au paragraphe 1 dans le cadre du comité permanent des denrées alimentaires, émet un avis et prend les mesures qui s'imposent selon la procédure prévue à l'article 14.

Article 12

Les États membres désignent les autorités compétentes responsables du contrôle officiel de l'hygiène et les notifient à la Commission.

Article 13

Conformément à la procédure prévue à l'article 14, des modifications aux références aux normes internationales, telles que celles du Codex Alimentarius, contenues dans la présente directive peuvent être adoptées.

Article 14

La Commission est assistée par le comité permanent des denrées alimentaires, ci-après dénommé «comité».

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Si, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission, sauf dans le cas où le Conseil s'est prononcé à la majorité simple contre lesdites mesures.

Article 15

La Commission, au plus tard le 31 décembre 1998, soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport, accompagné de toute proposition appropriée, sur l'expérience acquise à la suite de l'application de la présente directive.

Article 16

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard trente mois après son adoption. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 17

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Luxembourg, le 14 juin 1993.

Par le Conseil

Le président

J. TROEJBORG

(1) JO no C 174 du 23. 11. 1992. JO no C 150 du 31. 5. 1993.(2) JO no C 223 du 31. 8. 1992, p. 16.(3) JO no L 186 du 30. 6. 1989, p. 23.(4) Codex Alimentarius, volume A. Codes d'usage internationaux recommandés en matière d'hygiène. Principes généraux d'hygiène alimentaire. Seconde révision (1985). Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 1988.(5) JO no L 136 du 20. 5. 1974, p. 1.(6) JO no L 109 du 26. 4. 1983, p. 8. Directive modifiée en dernier lieu par la décision 92/400/CEE (JO no L 221 du 6. 8. 1992, p. 55).(7) JO no L 291 du 19. 11. 1969, p. 9.

ANNEXE

Préface 1. Les chapitres V à X de la présente annexe s'appliquent à toutes les étapes suivant la production primaire, pendant la préparation, la transformation, la fabrication, le conditionnement, le stockage, le transport, la distribution, la manutention et la vente ou la mise à la disposition du consommateur.

Les autres chapitres de l'annexe s'appliquent:

- le chapitre I, à tous les locaux, à l'exception de ceux qui sont couverts par le chapitre III,
- le chapitre II, à tous les locaux où les denrées alimentaires sont préparées, traitées ou transformées, à l'exception de ceux qui sont couverts par le chapitre III, et à l'exclusion des salles à manger,

- le chapitre III, à tous les locaux énumérés dans l'intitulé du chapitre,
- le chapitre IV, à tous les moyens de transport.

2. Les mots «le cas échéant» et «au besoin» utilisés dans la présente annexe signifient «aux fins de la sécurité et de la salubrité des denrées alimentaires».

I Prescriptions générales pour les locaux (autres que celles qui sont énoncées au chapitre III) 1. Les locaux par lesquels circulent les denrées alimentaires doivent être propres et en bon état d'entretien.

2. Par leur agencement, leur conception, leur construction et leurs dimensions, les locaux par lesquels circulent les denrées alimentaires doivent:

- a) pouvoir être nettoyés et/ou désinfectés de manière convenable;
- b) permettre de prévenir l'encrassement, le contact avec des matériaux toxiques, le déversement de particules dans les denrées alimentaires et la formation de condensation et de moisissure indésirable sur les surfaces;
- c) permettre la mise en oeuvre de bonnes pratiques d'hygiène, et notamment prévenir la contamination croisée entre et durant les opérations par les denrées alimentaires, les équipements, les matériaux, l'eau, l'aération et le personnel et les sources de contamination extérieures telles les insectes et autres animaux nuisibles;
- d) offrir, au besoin, des conditions de température permettant une transformation et un stockage hygiénique des produits.

3. Un nombre suffisant de lavabos judicieusement situés et signalisés, destinés au lavage des mains doit être disponible. Des toilettes en nombre suffisant, équipées d'une chasse d'eau et raccordées à un système d'évacuation efficace doivent être disponibles. Les toilettes ne doivent pas donner directement sur des locaux utilisés pour la manutention des denrées alimentaires.

4. Les lavabos destinés au lavage des mains doivent être équipés d'eau courante, chaude et froide, ainsi que de dispositifs pour le lavage et le séchage hygiénique des mains. Le cas échéant, les dispositifs de lavage des denrées alimentaires doivent être séparés de ceux destinés au lavage des mains.

5. Il doit y avoir une ventilation adéquate et suffisante, qu'elle soit naturelle ou mécanique. Il importe d'éviter tout flux d'air pulsé d'une zone contaminée vers une zone propre. Les systèmes de ventilation doivent être conçus de manière à permettre d'accéder aisément aux filtres et aux autres pièces devant être nettoyées ou remplacées.

6. Toutes les installations sanitaires se trouvant dans des locaux par lesquels circulent les denrées alimentaires doivent être équipées d'une ventilation adéquate, naturelle ou mécanique.

7. Les locaux par lesquels circulent les denrées alimentaires doivent avoir un éclairage naturel et/ou artificiel suffisant.

8. Les systèmes d'évacuation des eaux usées et des eaux sanitaires doivent être suffisants pour faire face aux exigences; ils doivent être conçus et construits de manière à éviter tout risque de contamination des denrées alimentaires.

9. Au besoin, des vestiaires adéquats pour le personnel doivent être prévus en suffisance.

II Prescriptions spécifiques pour les locaux où les denrées alimentaires sont préparées, traitées ou transformées (à l'exclusion des salles à manger et des locaux précisés au chapitre III) 1. Dans les locaux où les denrées alimentaires sont préparées, traitées ou transformées (à l'exclusion des salles à manger):

a) les revêtements de sol doivent être bien entretenus, faciles à nettoyer et, au besoin, à désinfecter. Cela exige l'utilisation de matériaux étanches, non absorbants, lavables et non toxiques, sauf si les exploitants du secteur alimentaire peuvent prouver à l'autorité compétente que d'autres matériaux utilisés conviennent. Le cas échéant, les sols doivent permettre une évacuation adéquate en surface;

b) les surfaces murales doivent être bien entretenues, faciles à laver et, au besoin, à désinfecter. Cela exige l'utilisation de matériaux étanches, non absorbants, lavables et non toxiques et une surface lisse jusqu'à une hauteur convenable pour les opérations, sauf si les exploitants du secteur alimentaire peuvent prouver à l'autorité compétente que d'autres matériaux utilisés conviennent;

c) les plafonds, faux-plafonds et autres équipements suspendus doivent être conçus, construits et ouverts de manière à empêcher l'encrassement et à réduire la condensation, l'apparition de moisissures indésirables et le déversement de particules;

d) les fenêtres et autres ouvertures doivent être conçues de manière à prévenir l'encrassement. Celles qui peuvent donner sur l'environnement extérieur doivent, au besoin, être équipées d'écrans de protection contre les insectes, qui doivent pouvoir être facilement enlevés pour le nettoyage. Lorsque l'ouverture des fenêtres entraînerait une contamination des denrées alimentaires, les fenêtres doivent rester fermées et verrouillées pendant la production;

e) les portes doivent être faciles à nettoyer et, au besoin, à désinfecter. Cela exige l'utilisation de surfaces lisses et non absorbantes, sauf si les exploitants du secteur alimentaire peuvent prouver à l'autorité compétente que d'autres matériaux utilisés conviennent;

f) les surfaces (y compris les surfaces des équipements) en contact avec les aliments doivent être bien entretenues, faciles à nettoyer et, au besoin, à désinfecter. Cela exige l'utilisation de matériaux lisses, lavables et non toxiques, sauf si les exploitants du secteur alimentaire peuvent prouver à l'autorité compétente que d'autres matériaux utilisés conviennent.

2. Au besoin, on prévoira des dispositifs adéquats en vue du nettoyage et de la désinfection des outils et équipements de travail. Ces dispositifs doivent être fabriqués dans des matériaux résistants à la corrosion, être faciles à nettoyer et disposer d'une alimentation adéquate en eau chaude et froide.

3. Le cas échéant, on prendra des dispositions adéquates en vue du lavage des denrées alimentaires. Tout évier ou dispositif semblable de lavage des aliments doit disposer d'une alimentation adéquate en eau potable, chaude et/ou froide selon les besoins, et doivent être nettoyés régulièrement.

III Prescriptions applicables aux sites mobiles et/ou provisoires (tels que tentes-marquises, étals, points de vente automobiles), aux locaux utilisés principalement comme maison d'habitation, aux locaux utilisés occasionnellement à des fins de restauration, ainsi qu'aux distributeurs automatiques 1. Les sites ainsi que les distributeurs automatiques sont installés, conçus, construits, nettoyés et entretenus de manière à éviter, autant que faire se peut, la contamination des denrées alimentaires et la présence d'insectes et autres animaux nuisibles.

2. Plus particulièrement, là où cela s'avère nécessaire:

a) des installations appropriées seront prévues pour assurer un niveau d'hygiène personnelle adéquat (elles comprendront, entre autres, des installations permettant de se laver et de se sécher les mains dans des conditions d'hygiène, des installations sanitaires hygiéniques et des vestiaires);

b) les surfaces en contact avec les aliments doivent être bien entretenues, faciles à nettoyer et, au besoin, à désinfecter. Cela exige l'utilisation de matériaux lisses, lavables et non toxiques, sauf si

les exploitants du secteur alimentaire peuvent prouver à l'autorité compétente que d'autres matériaux utilisés conviennent;

c) des moyens adéquats pour le nettoyage et, au besoin, la désinfection des outils et équipements de travail doivent être prévus;

d) des moyens adéquats doivent être prévus pour maintenir la propreté des denrées alimentaires;

e) de l'eau potable, chaude et/ou froide, doit être prévue en quantité suffisante;

f) des dispositions et/ou installations adéquates doivent être prévues pour stocker et éliminer, dans des conditions d'hygiène, les substances et déchets dangereux et/ou non comestibles, qu'ils soient solides ou liquides;

g) des installations et/ou dispositifs adéquats doivent être prévus pour maintenir les denrées alimentaires dans des conditions de température adéquates et pour contrôler celles-ci;

h) les denrées alimentaires doivent être placées à des endroits et dans des conditions permettant d'éviter, autant que faire se peut, les risques de contamination.

IV Transport 1. Les réceptacles de véhicules et/ou conteneurs servant au transport des denrées alimentaires doivent être propres et en bon état d'entretien de manière à protéger les denrées alimentaires contre toute contamination et ils doivent, au besoin, être conçus et construits de manière à pouvoir être convenablement nettoyés et/ou désinfectés.

2. Ces réceptacles de véhicules et/ou conteneurs doivent servir exclusivement au transport de denrées alimentaires si celles-ci peuvent être contaminées en cas de chargements d'autre nature.

Les denrées alimentaires en vrac à l'état liquide, granulaire ou poudreux doivent être transportées dans des réceptacles et/ou conteneurs/citernes réservés au transport de denrées alimentaires. Sur les conteneurs doit figurer une mention clairement visible et indélébile, dans une ou plusieurs langues de la Communauté, relative à leur utilisation pour le transport de denrées alimentaires, ou la mention «Uniquement pour denrées alimentaires».

3. Lorsque des réceptacles de véhicules et/ou conteneurs sont utilisés pour transporter d'autres produits en plus des denrées alimentaires ou pour transporter différentes denrées alimentaires, en même temps, les produits doivent être bien séparés lorsque cela s'avère nécessaire pour prévenir le risque de contamination.

4. Lorsque des réceptacles de véhicules et/ou conteneurs ont été utilisés pour transporter des produits autres que des denrées alimentaires ou pour transporter des denrées alimentaires différentes, un nettoyage efficace doit être effectué entre deux chargements pour éviter le risque de contamination.

5. Les denrées alimentaires chargées dans des réceptacles de véhicules et/ou conteneurs doivent être placées et protégées de manière à réduire au maximum les risques de contamination.

6. Au besoin, les réceptacles de véhicules et/ou conteneurs servant au transport de denrées alimentaires doivent pouvoir maintenir celles-ci à des températures appropriées et, si la situation l'exige, être conçus de manière à contrôler les niveaux desdites températures.

V Exigences applicables aux équipements Tous les articles, installations et équipements avec lesquels les denrées alimentaires entrent en contact doivent être propres et:

a) doivent être construits, réalisés et entretenus de manière à réduire au maximum les risques de contamination des denrées alimentaires;

b) à l'exception des conteneurs et emballages perdus, doivent être construits, réalisés et entretenus de manière à permettre un nettoyage approfondi et, au besoin, une désinfection, qui soient suffisants compte tenu des fins auxquelles ils sont destinés;

c) doivent être installés de manière à permettre un nettoyage convenable de la zone environnante.

VI Déchets alimentaires 1. Les déchets alimentaires et autres ne doivent pas pouvoir être entassés dans un local par lequel circulent des denrées alimentaires, sauf lorsque le bon fonctionnement de l'exploitation l'exige.

2. Les déchets alimentaires et autres doivent être déposés dans des conteneurs dotés d'une fermeture, sauf si les exploitants du secteur alimentaire peuvent prouver à l'autorité compétente que d'autres types de conteneurs utilisés conviennent. Ceux-ci doivent être conçus de manière adéquate, bien entretenus et, au besoin, faciles à nettoyer et à désinfecter.

3. Des dispositions appropriées doivent être prises pour l'élimination et le stockage des déchets alimentaires et autres. Les aires de stockage des déchets doivent être conçues et gérées de manière à pouvoir être propres en permanence et à prévenir l'accès des insectes et autres animaux nuisibles et la contamination des denrées alimentaires, de l'eau potable, des équipements et des locaux.

VII Alimentation en eau 1. L'alimentation en eau potable doit être suffisante, ainsi que le prévoit la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (1). Cette eau potable doit être utilisée si cela s'avère nécessaire pour éviter la contamination des denrées alimentaires.

2. Lorsque de la glace est nécessaire, elle doit être fabriquée à partir d'une eau conforme aux spécifications visées à la directive 80/778/CEE. Cette glace doit être utilisée chaque fois que cela s'avère nécessaire pour éviter la contamination des denrées alimentaires. Elle doit être fabriquée, manipulée et stockée dans des conditions prévenant toute contamination.

3. La vapeur utilisée directement en contact avec les denrées alimentaires ne doit contenir aucune substance présentant un danger pour la santé ou susceptible de contaminer le produit.

4. L'eau non potable utilisée pour la production de vapeur, la réfrigération, la lutte contre l'incendie et à d'autres fins semblables sans rapport avec les denrées alimentaires doit circuler dans des réseaux séparés, facilement identifiables et sans raccordement avec les systèmes d'eau potable ou possibilité de reflux dans ces systèmes.

VIII Hygiène personnelle 1. Toute personne travaillant dans une zone de manutention de denrées alimentaires doit respecter un niveau élevé de propreté personnelle et, le cas échéant, porter des vêtements de protection propres et adaptés.

2. Aucune personne dont on sait ou dont on soupçonne qu'elle souffre d'une maladie susceptible d'être transmise par les aliments ou souffrant, par exemple, de plaies infectées, d'infections ou lésions cutanées ou de diarrhée ne doit être autorisée à travailler dans une zone de manutention de denrées alimentaires, à quelque titre que ce soit, lorsqu'il existe un risque de contamination directe ou indirecte des aliments par des micro-organismes pathogènes.

IX Dispositions applicables aux denrées alimentaires 1. Les entreprises du secteur alimentaire ne doivent accepter aucun ingrédient ou matière première dont on sait ou dont on a tout lieu de supposer qu'ils sont contaminés par des parasites, des micro-organismes pathogènes ou par des substances toxiques, décomposées ou étrangères, de manière telle que, après le triage et/ou les procédures de préparation ou de transformation hygiéniquement appliquées par les entreprises, ils resteraient impropres à la consommation humaine.

2. Les matières premières et les ingrédients stockés dans l'établissement doivent être conservés dans des conditions adéquates permettant d'éviter toute détérioration néfaste et de les protéger contre toute contamination.

3. Toutes les denrées alimentaires qui sont manipulées, stockées, emballées, exposées et transportées sont protégées contre toute contamination susceptible de les rendre impropres à la

consommation humaine, dangereuses pour la santé ou contaminées de manière telle qu'elles ne pourraient être raisonnablement considérées comme pouvant être consommées en l'état. En particulier, les denrées alimentaires doivent être disposées et/ou protégées de manière à réduire au maximum les risques de contamination. Des méthodes adéquates doivent être mises au point pour lutter contre les insectes et autres animaux nuisibles.

4. Les matières premières, les ingrédients, les produits semi-finis et les produits finis susceptibles d'encourager le développement de micro-organismes pathogènes ou la formation de toxines doivent être conservés à des températures qui n'entraînent pas de risque pour la santé. Pour autant que la sécurité alimentaire soit assurée, il est admis de les soustraire à ces températures pour des périodes de courte durée lorsque cela s'avère nécessaire pour des questions pratiques de manutention lors de l'élaboration, du transport, du stockage, de l'exposition et du service des aliments.

5. Lorsque les denrées alimentaires doivent être conservées ou servies à basse température, elles doivent être réfrigérées dès que possible après le dernier stade de traitement thermique ou, en l'absence de traitement thermique, après le dernier stade de l'élaboration, à une température qui n'entraîne pas de risques pour la santé.

6. Les substances dangereuses et/ou non comestibles, y compris les aliments pour animaux, doivent faire l'objet d'un étiquetage approprié et être stockées dans des conteneurs sûrs et séparés.

X Formation Les exploitants d'entreprises du secteur alimentaire s'assurent que les manutentionnaires de denrées alimentaires sont encadrés et/ou disposent d'une formation en matière d'hygiène alimentaire en fonction de leur activité professionnelle.

(1) JO no L 229 du 30. 8. 1980, p. 11. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE (JO no L 377 du 31. 12. 1991, p. 48).

DIRECTIVE ETIQUETAGE

DIRECTIVE 2000/13/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
du 20 mars 2000

relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 95,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social ⁽¹⁾,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) La directive 79/112/CEE du Conseil du 18 décembre 1978 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard ⁽³⁾ a été modifiée à plusieurs reprises et de façon substantielle ⁽⁴⁾. Il convient, dans un souci de clarté et de rationalité, de procéder à la codification de ladite directive.
- (2) Des différences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'étiquetage des denrées alimentaires sont susceptibles d'entraver la libre circulation de ces produits et peuvent créer des conditions de concurrence inégales.
- (3) Il est par conséquent nécessaire de rapprocher ces législations afin de contribuer au fonctionnement du marché intérieur.
- (4) L'objet de la présente directive doit être d'édicter les règles communautaires, à caractère général et horizontal, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires mises dans le commerce.
- (5) Par contre, les règles à caractère spécifique et vertical, visant certaines denrées alimentaires déterminées seulement, doivent être arrêtées dans le cadre des dispositions régissant ces produits.
- (6) Toute réglementation relative à l'étiquetage des denrées alimentaires doit être fondée, avant tout, sur l'impératif de l'information et de la protection des consommateurs.
- (7) Cet impératif implique que les États membres puissent, dans le respect des règles du traité, imposer des exigences linguistiques.

(8) Un étiquetage détaillé concernant la nature exacte et les caractéristiques des produits, qui permet au consommateur d'opérer son choix en toute connaissance, est le plus approprié dans la mesure où il est celui qui crée le moins d'obstacles à la liberté des échanges.

(9) Il est dès lors nécessaire d'arrêter la liste des mentions à faire figurer en principe dans l'étiquetage de toutes les denrées alimentaires.

(10) Cependant, le caractère horizontal de la présente directive n'a pas permis, dans un premier stade, d'inclure parmi les mentions obligatoires toutes celles qui doivent s'ajouter à la liste applicable en principe à l'ensemble des denrées alimentaires, mais il convient, à un stade ultérieur, d'arrêter des dispositions communautaires tendant à compléter les règles présentement retenues.

(11) En outre, si, en l'absence de règles communautaires de caractère spécifique, les États membres doivent conserver la faculté de prévoir certaines dispositions nationales qui viennent s'ajouter aux dispositions générales de la présente directive, il importe néanmoins de soumettre ces dispositions à une procédure communautaire.

(12) Ladite procédure communautaire doit prendre la forme d'une décision communautaire lorsqu'un État membre souhaite arrêter une nouvelle législation.

(13) Il convient en outre de prévoir la possibilité, pour le législateur communautaire et dans des cas exceptionnels, de déroger à certaines obligations généralement fixées.

(14) Les règles d'étiquetage doivent également comporter l'interdiction d'induire l'acheteur en erreur ou d'attribuer aux denrées alimentaires des vertus médicinales. Pour être efficace, cette interdiction doit être étendue à la présentation des denrées alimentaires et à la publicité faite à leur égard.

(15) Dans le but de faciliter les échanges entre les États membres, il peut être prévu que, au stade antérieur à la vente au consommateur final, seules les informations sur les éléments essentiels figurent sur l'emballage extérieur et que certaines mentions obligatoires devant accompagner une denrée alimentaire préemballée ne figurent que sur les documents commerciaux s'y référant.

(16) Les États membres doivent conserver la faculté, au vu des conditions locales et des circonstances pratiques, de fixer les modalités d'étiquetage des denrées alimentaires vendues en vrac. L'information du consommateur doit néanmoins rester assurée dans ce cas.

⁽¹⁾ JO C 258 du 10.9.1999, p. 12.

⁽²⁾ Avis du Parlement européen du 18 janvier 2000 (non encore paru au Journal officiel) et décision du Conseil du 13 mars 2000.

⁽³⁾ JO L 33 du 8.2.1979, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 97/4/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 43 du 14.2.1997, p. 21).

⁽⁴⁾ Voir annexe IV, partie B.

- (17) Dans le but de simplifier et d'accélérer la procédure, il convient de confier à la Commission l'adoption de mesures d'application de caractère technique.
- (18) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la présente directive en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ⁽¹⁾.
- (19) La présente directive ne doit pas porter atteinte aux obligations des États membres concernant les délais de transposition des directives indiquées dans l'annexe IV, partie B,
- b) sous réserve des dispositions communautaires applicables aux eaux minérales naturelles et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, attribuer à une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés.
2. Le Conseil, selon la procédure prévue à l'article 95 du traité, arrête une liste non exhaustive des allégations au sens du paragraphe 1 dont l'usage doit, en toute hypothèse, être interdit ou restreint.
3. Les interdictions ou restrictions prévues aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent également:

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

1. La présente directive concerne l'étiquetage des denrées alimentaires destinées à être livrées en l'état au consommateur final ainsi que certains aspects relatifs à leur présentation et à la publicité faite à leur égard.

2. La présente directive s'applique également aux denrées alimentaires destinées à être livrées aux restaurants, hôpitaux, cantines et autres collectivités similaires, ci-après dénommés «collectivités».

3. Au sens de la présente directive, on entend par:

- a) «étiquetage»: les mentions, indications, marques de fabrique ou de commerce, images ou signes se rapportant à une denrée alimentaire et figurant sur tout emballage, document, étiquette, bague ou collerette accompagnant ou se référant à cette denrée alimentaire;
- b) «denrée alimentaire préemballée»: l'unité de vente destinée à être présentée en l'état au consommateur final et aux collectivités, constituée par une denrée alimentaire et l'emballage dans lequel elle a été conditionnée avant sa présentation à la vente, que cet emballage la recouvre entièrement ou partiellement, mais de telle façon que le contenu ne puisse être modifié sans que l'emballage subisse une ouverture ou une modification.

Article 2

1. L'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas:

- a) être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment:
- sur les caractéristiques de la denrée alimentaire, et notamment sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, l'origine ou la provenance, le mode de fabrication ou d'obtention;
 - en attribuant à la denrée alimentaire des effets ou propriétés qu'elle ne posséderait pas;
 - en lui suggérant que la denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques;

- a) à la présentation des denrées alimentaires et notamment à la forme ou à l'aspect donné à celles-ci ou à leur emballage, au matériau d'emballage utilisé, à la manière dont elles sont disposées ainsi qu'à l'environnement dans lequel elles sont exposées;
- b) à la publicité.

Article 3

1. L'étiquetage des denrées alimentaires comporte, dans les conditions et sous réserve des dérogations prévues aux articles 4 à 17, les seules mentions obligatoires suivantes:

- la dénomination de vente;
- la liste des ingrédients;
- la quantité de certains ingrédients ou catégories d'ingrédients conformément aux dispositions de l'article 7;
- pour les denrées alimentaires préemballées, la quantité nette;
- la date de durabilité minimale ou, dans le cas de denrées alimentaires très périssables microbiologiquement, la date limite de consommation;
- les conditions particulières de conservation et d'utilisation;
- le nom ou la raison sociale et l'adresse du fabricant ou du conditionneur, ou d'un vendeur établi à l'intérieur de la Communauté.

Toutefois, les États membres sont autorisés, pour ce qui concerne le beurre produit sur leur territoire, à n'exiger que la seule indication du fabricant, du conditionneur ou du vendeur.

Sans préjudice de l'information prévue à l'article 24, les États membres communiquent à la Commission et aux autres États membres toute mesure prise en vertu du deuxième alinéa;

- le lieu d'origine ou de provenance dans les cas où l'omission de cette mention serait susceptible d'induire le consommateur en erreur sur l'origine ou la provenance réelle de la denrée alimentaire;
- un mode d'emploi au cas où son omission ne permettrait pas de faire un usage approprié de la denrée alimentaire;
- pour les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume, la mention du titre alcoométrique volumique acquis.

⁽¹⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

2. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent maintenir les dispositions nationales qui imposent l'indication de l'établissement de fabrication ou de conditionnement en ce qui concerne leur production nationale.

3. Les dispositions du présent article n'affectent pas les dispositions plus précises ou plus étendues en matière de métrologie.

Article 4

1. Les dispositions communautaires applicables à certaines denrées alimentaires déterminées et non aux denrées alimentaires en général peuvent déroger, à titre exceptionnel et sans nuire à l'information de l'acheteur, aux obligations prévues à l'article 3, paragraphe 1, points 2 et 5.

2. Les dispositions communautaires applicables à certaines denrées alimentaires déterminées et non aux denrées alimentaires en général peuvent prévoir d'autres mentions obligatoires en plus de celles énumérées à l'article 3.

En leur absence, les États membres peuvent prévoir de telles mentions conformément à la procédure prévue à l'article 19.

3. Les dispositions communautaires visées aux paragraphes 1 et 2 sont arrêtées conformément à la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

Article 5

1. La dénomination de vente d'une denrée alimentaire est la dénomination prévue pour cette denrée dans les dispositions communautaires qui lui sont applicables.

a) En l'absence de dispositions communautaires, la dénomination de vente est la dénomination prévue par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives applicables dans l'État membre où s'effectue la vente au consommateur final ou aux collectivités.

À défaut, la dénomination de vente est constituée par le nom consacré par les usages de l'État membre où s'effectue la vente au consommateur final ou aux collectivités, ou par une description de la denrée alimentaire et, si nécessaire, de son utilisation, qui soit suffisamment précise pour permettre à l'acheteur d'en connaître la nature réelle et de la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue.

b) L'utilisation dans l'État membre de commercialisation de la dénomination de vente sous laquelle le produit est légalement fabriqué et commercialisé dans l'État membre de production est également admise.

Toutefois, lorsque l'application des autres dispositions de la présente directive, notamment celles prévues à l'article 3, n'est pas de nature à permettre aux consommateurs de l'État membre de commercialisation de connaître la nature réelle de la denrée et de la distinguer des denrées avec lesquelles ils pourraient la confondre, la dénomination de vente est accompagnée d'autres informations descriptives à faire figurer à proximité de celle-ci.

c) Dans des cas exceptionnels, la dénomination de vente de l'État membre de production n'est pas utilisée dans l'État membre de commercialisation lorsque la denrée qu'elle

désigne s'écarte tellement, du point de vue de sa composition ou de sa fabrication, de la denrée connue sous cette dénomination que les dispositions du point b) ne suffisent pas à assurer, dans l'État membre de commercialisation, une information correcte des consommateurs.

2. Une marque de fabrication ou de commerce ou une dénomination de fantaisie ne peut se substituer à la dénomination de vente.

3. La dénomination de vente comporte ou est assortie d'une indication de l'état physique dans lequel se trouve la denrée alimentaire ou du traitement spécifique qu'elle a subi (par exemple: en poudre, lyophilisé, surgelé, concentré, fumé), au cas où l'omission de cette indication serait susceptible de créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur.

Toute denrée alimentaire qui a été traitée par rayonnement ionisant doit porter une des mentions suivantes:

- en langue espagnole:
«irradiado» ou «tratado con radiación ionizante»,
- en langue danoise:
«bestrålet/...» ou «strålekonserveret» ou «behandlet med ioniserende stråling» ou «konserveret med ioniserende stråling»,
- en langue allemande:
«bestrahlt» ou «mit ionisierenden Strahlen behandelt»,
- en langue grecque:
«επεξεργασμένο με ιονίζουσα ακτινοβολία» ou «ακτινοβολημένο»,
- en langue anglaise:
«irradiated» ou «treated with ionising radiation»,
- en langue française:
«traité par rayonnements ionisants» ou «traité par ionisation»,
- en langue italienne:
«irradiato» ou «trattato con radiazioni ionizzanti»,
- en langue néerlandaise:
«doorstraald» ou «door bestraling behandeld» ou «met ioniserende stralen behandeld»,
- en langue portugaise:
«irradiado» ou «tratado por irradiação» ou «tratado por radiação ionizante»,
- en langue finnoise:
«säteilytetty» ou «käsitelty ionisoivalla säteilyllä»,
- en langue suédoise:
«bestrålad» ou «behandlad med joniserande strålning».

Article 6

1. La liste des ingrédients est mentionnée conformément au présent article et aux annexes I, II et III.

2. L'indication des ingrédients n'est pas requise dans les cas:

a) — des fruits et légumes frais, y compris les pommes de terre, qui n'ont pas fait l'objet d'un épluchage, coupage ou autre traitement similaire,

- des eaux gazéifiées, dont la dénomination fait apparaître cette dernière caractéristique,
 - des vinaigres de fermentation s'ils proviennent exclusivement d'un seul produit de base et pour autant qu'aucun autre ingrédient n'ait été ajouté;
- b) — des fromages,
- du beurre,
 - des laits et crèmes fermentés,
- pour autant que n'aient été ajoutés d'autres ingrédients que des produits lactés, des enzymes et des cultures de micro-organismes nécessaires à la fabrication ou que le sel nécessaire à la fabrication des fromages autres que frais ou fondus;
- c) des produits ne comportant qu'un seul ingrédient:
- à condition que la dénomination de vente soit identique au nom de l'ingrédient
- ou
- à condition que la dénomination de vente permette de déterminer la nature de l'ingrédient sans risque de confusion.
3. En ce qui concerne les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume, le Conseil, sur proposition de la Commission, détermine, avant le 22 décembre 1982, les règles d'étiquetage des ingrédients.
4. a) On entend par «ingrédient» toute substance, y compris les additifs, utilisée dans la fabrication ou la préparation d'une denrée alimentaire et encore présente dans le produit fini éventuellement sous une forme modifiée.
- b) Lorsqu'un ingrédient d'une denrée alimentaire a lui-même été élaboré à partir de plusieurs ingrédients, ces derniers sont considérés comme ingrédients de cette denrée.
- c) Ne sont toutefois pas considérés comme ingrédients:
- i) les constituants d'un ingrédient qui, au cours du processus de fabrication, auraient été temporairement soustraits pour être réincorporés ensuite en quantité ne dépassant pas la teneur initiale;
 - ii) les additifs:
 - dont la présence dans une denrée alimentaire est uniquement due au fait qu'ils étaient contenus dans un ou plusieurs ingrédients de cette denrée et sous réserve qu'ils ne remplissent plus de fonction technologique dans le produit fini,
 - qui sont utilisés en tant qu'auxiliaires technologiques;
 - iii) les substances utilisées aux doses strictement nécessaires comme solvants ou supports pour les additifs et les arômes.
- d) Selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2, il peut être décidé dans certains cas si les conditions prévues aux points c) ii) et iii) sont remplies.
5. La liste des ingrédients est constituée par l'énumération de tous les ingrédients de la denrée alimentaire, dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale au moment de leur mise en œuvre. Elle est précédée d'une mention appropriée comportant le mot «ingrédients».

Toutefois:

- l'eau ajoutée et les ingrédients volatils sont indiqués dans la liste en fonction de leur importance pondérale dans le produit fini; la quantité d'eau ajoutée comme ingrédient dans une denrée alimentaire est déterminée en soustrayant de la quantité totale du produit fini la quantité totale des autres ingrédients mis en œuvre. Cette quantité peut ne pas être prise en considération si, en poids, elle n'excède pas 5 % du produit-fini,
 - les ingrédients utilisés sous une forme concentrée ou déshydratée et reconstitués pendant la fabrication peuvent être indiqués dans la liste en fonction de leur importance pondérale avant la concentration ou la déshydratation,
 - lorsqu'il s'agit d'aliments concentrés ou déshydratés auxquels il faut ajouter de l'eau, l'énumération peut se faire selon l'ordre des proportions dans le produit reconstitué pourvu que la liste des ingrédients soit accompagnée d'une mention telle que «ingrédients du produit reconstitué» ou «ingrédients du produit prêt à la consommation»,
 - dans le cas de mélanges de fruits ou de légumes, dont aucun ne prédomine en poids d'une manière significative, ces ingrédients peuvent être énumérés selon un ordre différent sous réserve que la liste desdits ingrédients soit accompagnée d'une mention telle que «en proportion variable»,
 - dans le cas de mélanges d'épices ou de plantes aromatiques, dont aucune ne prédomine en poids de manière significative, ces ingrédients peuvent être énumérés selon un ordre différent sous réserve que la liste desdits ingrédients soit accompagnée d'une mention telle que «en proportion variable».
6. Les ingrédients sont désignés par leur nom spécifique, le cas échéant, conformément aux règles prévues à l'article 5.

Toutefois:

- les ingrédients appartenant à l'une des catégories énumérées à l'annexe I et qui sont composants d'une autre denrée alimentaire peuvent être désignés par le seul nom de cette catégorie;

des modifications à la liste des catégories figurant à l'annexe I peuvent être arrêtées, conformément à la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2;

toutefois, la désignation «amidon» figurant à l'annexe I doit toujours être complétée par l'indication de son origine végétale spécifique, lorsque cet ingrédient peut contenir du gluten,

- les ingrédients appartenant à l'une des catégories énumérées à l'annexe II sont obligatoirement désignés par le nom de cette catégorie, suivi de leur nom spécifique ou de leur numéro CE; dans le cas d'un ingrédient appartenant à plusieurs catégories, est indiquée celle correspondant à sa fonction principale dans le cas de la denrée alimentaire concernée;

les modifications à apporter à ladite annexe en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2;

toutefois, la désignation «amidon modifié» figurant à l'annexe II doit toujours être complétée par l'indication de son origine végétale spécifique, lorsque cet ingrédient peut contenir du gluten,

- les arômes sont désignés conformément à l'annexe III,
- les dispositions communautaires spécifiques régissant la mention du traitement par rayonnement ionisant d'un ingrédient seront arrêtées ultérieurement conformément à l'article 95 du traité.

7. Les dispositions communautaires et, en leur absence, les dispositions nationales peuvent prévoir pour certaines denrées alimentaires que la mention d'un ou de plusieurs ingrédients déterminés doit accompagner la dénomination de vente.

La procédure prévue à l'article 19 s'applique aux dispositions nationales éventuelles.

Les dispositions communautaires visées au présent paragraphe sont arrêtées conformément à la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

8. Dans le cas visé au paragraphe 4, point b), un ingrédient composé peut figurer dans la liste des ingrédients sous sa dénomination dans la mesure où celle-ci est prévue par la réglementation ou consacrée par l'usage, en fonction de son importance pondérale globale, à condition d'être immédiatement suivi de l'énumération de ses propres ingrédients.

Cette énumération n'est toutefois pas obligatoire:

- a) lorsque l'ingrédient composé intervient pour moins de 25 % dans le produit fini; toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux additifs, sous réserve du paragraphe 4, point c);
 - b) lorsque l'ingrédient composé est une denrée pour laquelle la liste des ingrédients n'est pas exigée par la réglementation communautaire.
9. Par dérogation au paragraphe 5, la mention de l'eau n'est pas requise:
- a) lorsque l'eau est utilisée, lors du processus de fabrication, uniquement pour permettre la reconstitution dans son état d'origine d'un ingrédient utilisé sous forme concentrée ou déshydratée;
 - b) dans le cas du liquide de couverture qui n'est normalement pas consommé.

Article 7

1. La quantité d'un ingrédient ou d'une catégorie d'ingrédients qui a été utilisée dans la fabrication ou la préparation d'une denrée alimentaire est mentionnée conformément au présent article.

2. La mention visée au paragraphe 1 est obligatoire:

- a) lorsque l'ingrédient ou la catégorie d'ingrédients dont il s'agit figure dans la dénomination de vente ou est généralement associé avec la dénomination de vente par le consommateur
- ou
- b) lorsque l'ingrédient ou la catégorie d'ingrédients dont il s'agit est mis en relief dans l'étiquetage par des mots, des images ou une représentation graphique
- ou
- c) lorsque l'ingrédient ou la catégorie d'ingrédients dont il s'agit est essentiel pour caractériser une denrée alimentaire et la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue en raison de sa dénomination ou de son aspect

ou

- d) dans les cas déterminés selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

3. Le paragraphe 2 ne s'applique pas:

- a) à un ingrédient ou à une catégorie d'ingrédients:
 - dont le poids net égoutté est indiqué conformément à l'article 8, paragraphe 4,
- ou
- dont la quantité doit déjà figurer sur l'étiquetage en vertu des dispositions communautaires
- ou
- qui est utilisé à faible dose aux fins de l'aromatisation
- ou
- qui, tout en figurant dans la dénomination de vente, n'est pas susceptible de déterminer le choix du consommateur de l'État membre de commercialisation dès lors que la variation de quantité n'est pas essentielle pour caractériser la denrée alimentaire ou de nature à la distinguer d'autres produits similaires. Selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2, il sera décidé, en cas de doute, si les conditions prévues au présent tiret sont remplies;

- b) lorsque des dispositions communautaires spécifiques déterminent de manière précise la quantité de l'ingrédient ou de la catégorie d'ingrédients sans en prévoir l'indication sur l'étiquetage;

- c) dans les cas visés à l'article 6, paragraphe 5, quatrième et cinquième tirets;

- d) dans les cas déterminés selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

4. La quantité mentionnée, exprimée en pourcentage, correspond à la quantité du ou des ingrédients au moment de leur mise en œuvre. Toutefois, des dispositions communautaires peuvent prévoir des dérogations à ce principe pour certaines denrées alimentaires. Ces dispositions sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

5. La mention visée au paragraphe 1 figure soit dans la dénomination de vente de la denrée alimentaire, soit à proximité immédiate de cette dénomination, soit sur la liste des ingrédients en rapport avec l'ingrédient ou la catégorie d'ingrédients dont il s'agit.

6. Le présent article s'applique sans préjudice des règles communautaires relatives à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires.

Article 8

1. La quantité nette des denrées alimentaires préemballées est exprimée:

- en unités de volume pour les produits liquides,
- en unités de masse pour les autres produits,

en utilisant, selon le cas, le litre, le centilitre, le millilitre ou bien le kilogramme ou le gramme.

Les dispositions communautaires et, en leur absence, les dispositions nationales applicables à certaines denrées alimentaires déterminées peuvent déroger à cette règle.

La procédure prévue à l'article 19 s'applique aux dispositions nationales éventuelles.

2. a) Lorsque l'indication d'un certain type de quantité (par exemple quantité nominale, quantité minimale, quantité moyenne) est prévue par les dispositions communautaires et, en leur absence, par les dispositions nationales, cette quantité est la quantité nette au sens de la présente directive.

Sans préjudice de l'information prévue à l'article 24, les États membres communiquent à la Commission et aux autres États membres toute mesure prise en vertu du présent point.

- b) Les dispositions communautaires et, en leur absence, les dispositions nationales peuvent, pour certaines denrées alimentaires déterminées qui sont classées en catégories par quantité, prévoir d'autres indications de quantité.

La procédure prévue à l'article 19 s'applique aux dispositions nationales éventuelles.

- c) Lorsqu'un préemballage est constitué de deux ou de plusieurs emballages individuels contenant la même quantité du même produit, l'indication de la quantité nette est donnée en mentionnant la quantité nette contenue dans chaque emballage individuel et leur nombre total. Ces mentions ne sont toutefois pas obligatoires lorsque le nombre total des emballages individuels peut être clairement vu et facilement compté de l'extérieur et lorsqu'au moins une indication de la quantité nette contenue dans chaque emballage individuel peut être clairement vue de l'extérieur.

- d) Lorsqu'un préemballage est constitué de deux ou de plusieurs emballages individuels qui ne sont pas considérés comme unités de vente, l'indication de la quantité nette est donnée en mentionnant la quantité nette totale et le nombre total des emballages individuels. Les dispositions communautaires et, en leur absence, les dispositions nationales peuvent, pour certaines denrées alimentaires, ne pas prévoir l'indication du nombre total des emballages individuels.

Sans préjudice de l'information prévue à l'article 24, les États membres communiquent à la Commission et aux autres États membres toute mesure prise en vertu du présent point.

3. Dans le cas des denrées alimentaires normalement vendues à la pièce, les États membres peuvent ne pas rendre obligatoire la mention de la quantité nette, sous réserve que le nombre de pièces puisse clairement être vu et facilement compté de l'extérieur ou, à défaut, qu'il soit indiqué dans l'étiquetage.

Sans préjudice de l'information prévue à l'article 24, les États membres communiquent à la Commission et aux autres États membres toute mesure prise en vertu du présent paragraphe.

4. Lorsqu'une denrée alimentaire solide est présentée dans un liquide de couverture, le poids net égoutté de cette denrée alimentaire est également indiqué dans l'étiquetage.

Au sens du présent paragraphe, on entend par «liquide de couverture» les produits mentionnés ci-après, éventuellement en mélanges entre eux et également lorsqu'ils se présentent à l'état congelé ou surgelé, pour autant que le liquide ne soit qu'accessoire par rapport aux éléments essentiels de cette préparation et ne soit, par conséquent, pas décisif pour l'achat: eau, solutions aqueuses de sels, saumures, solutions aqueuses

d'acides alimentaires, vinaigre, solutions aqueuses de sucres, solutions aqueuses d'autres substances ou matières édulcorantes, jus de fruits ou de légumes dans le cas de fruits ou légumes.

Cette énumération peut être complétée selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

Des méthodes de contrôle du poids net égoutté sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

5. L'indication de la quantité nette n'est pas obligatoire pour les denrées alimentaires:

- a) qui sont soumises à des pertes considérables de leur volume ou de leur masse et qui sont vendues à la pièce ou pesées devant l'acheteur;
- b) dont la quantité nette est inférieure à 5 grammes ou à 5 millilitres; cette disposition ne s'applique toutefois pas dans le cas des épices et plantes aromatiques.

Les dispositions communautaires et, en leur absence, les dispositions nationales applicables à certaines denrées alimentaires peuvent, à titre exceptionnel et sans nuire à l'information de l'acheteur, prévoir des seuils supérieurs à 5 grammes ou à 5 millilitres.

Sans préjudice de l'information prévue à l'article 24, les États membres communiquent à la Commission et aux autres États membres toute mesure prise en vertu du présent paragraphe.

6. Les dispositions communautaires visées au paragraphe 1, deuxième alinéa, au paragraphe 2, points b) et d), et au paragraphe 5, deuxième alinéa, sont arrêtées conformément à la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

Article 9

1. La date de durabilité minimale d'une denrée alimentaire est la date jusqu'à laquelle cette denrée alimentaire conserve ses propriétés spécifiques dans des conditions de conservation appropriées.

Elle est mentionnée conformément aux paragraphes 2 à 5.

2. Elle est annoncée par la mention:

- «à consommer de préférence avant le ...» lorsque la date comporte l'indication du jour,
- «à consommer de préférence avant fin ...» dans les autres cas.

3. Les mentions prévues au paragraphe 2 sont accompagnées:

- soit de la date elle-même,
- soit de l'indication de l'endroit où elle figure dans l'étiquetage.

En cas de besoin, ces mentions sont complétées par l'indication des conditions de conservation dont le respect permet d'assurer la durabilité indiquée.

4. La date se compose de l'indication, en clair et dans l'ordre, du jour, du mois et de l'année.

Toutefois, pour les denrées alimentaires

- dont la durabilité est inférieure à trois mois, l'indication du jour et du mois suffit,

les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, peuvent ne figurer que sur les documents commerciaux se référant à ces denrées lorsqu'il est assuré que ces documents comportant toutes les mentions d'étiquetage soit accompagnent les denrées alimentaires auxquelles ils se rapportent, soit ont été envoyés avant la livraison ou en même temps que celle-ci.

c) Dans les cas visés au point b), les mentions prévues à l'article 3, paragraphe 1, points 1, 5 et 7, ainsi que, le cas échéant, celles prévues à l'article 10 figurent également sur l'emballage extérieur dans lequel les denrées alimentaires sont présentées lors de la commercialisation.

2. Les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, sont facilement compréhensibles et inscrites à un endroit apparent de manière à être facilement visibles, clairement lisibles et indélébiles.

Elles ne doivent en aucune façon être dissimulées, voilées ou séparées par d'autres indications ou images.

3. Les mentions énumérées à l'article 3, paragraphe 1, points 1, 4, 5 et 10, figurent dans le même champ visuel.

Cette obligation peut être étendue aux mentions prévues à l'article 4, paragraphe 2.

4. Dans le cas de bouteilles en verre destinées à être réutilisées qui sont marquées de manière indélébile et qui, de ce fait, ne portent ni étiquette, ni bague, ni collerette ainsi que des emballages ou récipients dont la face la plus grande a une surface inférieure à 10 cm², seules les mentions énumérées à l'article 3, paragraphe 1, points 1, 4 et 5, doivent être indiquées.

Le paragraphe 3 ne s'applique pas dans ce cas.

5. L'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni peuvent prévoir des dérogations à l'article 3, paragraphe 1, et au paragraphe 3 du présent article pour le lait et les produits laitiers qui sont conditionnés en bouteilles de verre destinées à être réutilisées.

Ils communiquent à la Commission toute mesure prise en vertu du premier alinéa.

Article 14

Pour les denrées alimentaires présentées non préemballées à la vente au consommateur final et aux collectivités ou pour les denrées alimentaires emballées sur les lieux de vente à la demande de l'acheteur ou préemballées en vue de leur vente immédiate, les États membres arrêtent les modalités selon lesquelles les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, sont indiquées.

Ils peuvent ne pas rendre obligatoires ces mentions ou certaines d'entre elles, à condition que l'information de l'acheteur soit assurée.

Article 15

La présente directive n'affecte pas les dispositions des législations nationales qui, en l'absence de dispositions communautaires, règlent de manière moins rigoureuse l'étiquetage de

certaines denrées alimentaires présentées en emballages de fantaisie tels que figurines ou articles «souvenirs».

Article 16

1. Les États membres veillent à interdire sur leur territoire le commerce des denrées alimentaires pour lesquelles les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, ne figurent pas dans une langue facilement comprise par le consommateur, sauf si l'information du consommateur est effectivement assurée par d'autres mesures, qui sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2, pour une ou plusieurs mentions d'étiquetage.

2. L'État membre où le produit est commercialisé peut, dans le respect des règles du traité, imposer sur son territoire que ces mentions d'étiquetage figurent au moins dans une ou plusieurs langues qu'il détermine parmi les langues officielles de la Communauté.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'opposent pas à ce que les mentions d'étiquetage figurent en plusieurs langues.

Article 17

Les États membres s'abstiennent de préciser au-delà de ce qui est prévu aux articles 3 à 13 les modalités selon lesquelles les mentions prévues à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 2, doivent être indiquées.

Article 18

1. Les États membres ne peuvent interdire le commerce des denrées alimentaires conformes aux règles prévues dans la présente directive par l'application de dispositions nationales non harmonisées qui règlent l'étiquetage et la présentation de certaines denrées alimentaires ou des denrées alimentaires en général.

2. Le paragraphe 1 n'est pas applicable aux dispositions nationales non harmonisées justifiées par des raisons:

- de protection de la santé publique,
- de répression des tromperies, à condition que ces dispositions ne soient pas de nature à entraver l'application des définitions et règles prévues par la présente directive,
- de protection de la propriété industrielle et commerciale, d'indications de provenance, d'appellations d'origine et de répression de la concurrence déloyale.

Article 19

Dans le cas où il est fait référence au présent article, la procédure suivante s'applique lorsqu'un État membre estime nécessaire d'arrêter une nouvelle législation.

Il communique à la Commission et aux autres États membres les mesures envisagées en précisant les motifs qui les justifient. La Commission consulte les États membres au sein du comité permanent des denrées alimentaires institué par la décision 69/414/CEE du Conseil⁽¹⁾, lorsqu'elle juge cette consultation utile ou lorsqu'un État membre en fait la demande.

L'État membre ne peut prendre les mesures envisagées que trois mois après cette communication et à condition de ne pas avoir reçu un avis contraire de la Commission.

⁽¹⁾ JO L 291 du 29.11.1969, p. 9.

Dans ce dernier cas, et avant la fin du délai susvisé, la Commission engage la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2, afin de faire décider si les mesures envisagées peuvent être mises en application, le cas échéant moyennant des modifications appropriées.

Article 20

1. La Commission est assistée par le comité permanent des denrées alimentaires, ci-après dénommé «comité».

2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois.

3. Le comité adopte son règlement intérieur.

Article 21

Lorsque des mesures transitoires s'avèrent nécessaires pour faciliter l'application de la présente directive, elles sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 20, paragraphe 2.

Article 22

La présente directive n'affecte pas les dispositions communautaires déjà arrêtées le 22 décembre 1978 et relatives à l'étiquetage et à la présentation de certaines denrées alimentaires.

Il est décidé, selon la procédure applicable à chacune des dispositions concernées, des modifications nécessaires pour l'adaptation de ces dispositions aux règles prévues par la présente directive.

Article 23

La présente directive ne s'applique pas aux produits destinés à être exportés hors de la Communauté.

Article 24

Les États membres veillent à communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 25

La présente directive s'applique également aux départements français d'outre-mer.

Article 26

1. La directive 79/112/CEE, telle que modifiée par les directives figurant à l'annexe IV, partie A, est abrogée, sans préjudice des obligations des États membres en ce qui concerne les délais de transposition figurant à l'annexe IV, partie B.

2. Les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe V.

Article 27

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Article 28

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 20 mars 2000.

Par le Parlement européen

La présidente

N. FONTAINE

Par le Conseil

Le président

J. GAMA

ANNEXE I

CATÉGORIES D'INGRÉDIENTS POUR LESQUELS L'INDICATION DE LA CATÉGORIE PEUT REMPLACER
CELLE DU NOM SPÉCIFIQUE

<i>Définition</i>	<i>Désignation</i>
Huiles raffinées autres que l'huile d'olive	«Huile», complétée: — soit par le qualificatif, selon le cas, «végétale» ou «animale», — soit par l'indication de l'origine spécifique végétale ou animale. Le qualificatif «hydrogénée» doit accompagner la mention d'une huile hydrogénée.
Graisses raffinées	«Graisse» ou «matière grasse», complétée: — soit par le qualificatif, selon le cas, «végétale» ou «animale», — soit par l'indication de l'origine spécifique végétale ou animale. Le qualificatif «hydrogénée» doit accompagner la mention d'une graisse hydrogénée.
Mélanges de farines provenant de deux ou de plusieurs espèces de céréales	«Farine», suivie de l'énumération des espèces de céréales dont elle provient par ordre d'importance pondérale décroissante
Amidon et féculés natifs et amidons et féculés modifiés par voie physique ou enzymatique	«Amidon(s)/Fécule(s)»
Toute espèce de poisson lorsque le poisson constitue un ingrédient d'une autre denrée alimentaire et sous réserve que la dénomination et la présentation de cette denrée ne se réfèrent pas à une espèce précise de poisson	«Poisson(s)»
Toute espèce de fromage lorsque le fromage ou le mélange de fromages constitue un ingrédient d'une autre denrée alimentaire et sous réserve que la dénomination et la présentation de cette denrée ne se réfèrent pas à une espèce précise de fromage	«Fromage(s)»
Toutes épices n'excédant pas 2 % en poids de la denrée	«Épices» ou «mélange d'épices»
Toutes plantes ou parties de plantes aromatiques n'excédant pas 2 % en poids de la denrée	«Plante(s) aromatique(s)» ou «mélange(s) de plantes aromatiques»
Toutes préparations de gommes utilisées dans la fabrication de la gomme de base pour les gommes à mâcher	«Gomme base»
Chapelure de toute origine	«Chapelure»
Toutes catégories de saccharoses	«Sucre»
Dextrose anhydre ou monohydraté	«Dextrose»
Sirop de glucose et sirop de glucose déshydraté	«Sirop de glucose»
Toutes les protéines du lait (caséines, caséinates et protéines du petit-lait et du lactosérum) et leurs mélanges	«Protéines de lait»
Beurre de cacao de pression, d'expeller ou raffiné	«Beurre de cacao»
Tous fruits confits n'excédant pas en poids 10 % de la denrée	«Fruits confits»
Tout mélange de légumes n'excédant pas 10 % du poids de la denrée	«Légumes»
Tous les types de vins tels que définis dans le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune du marché vitivinicole (1)	«Vin»

(1) JO L 179 du 14.7.1999, p. 1.

ANNEXE II

CATÉGORIES D'INGRÉDIENTS QUI SONT OBLIGATOIREMENT DÉSIGNÉS SOUS LE NOM DE LEUR CATÉGORIE SUIVI DE LEUR NOM SPÉCIFIQUE OU DU NUMÉRO CE

Colorant	Amidon modifié ⁽¹⁾
Conservateur	Édulcorant
Antioxygène	Poudre à lever
Émulsifiant	Antimoussant
Épaississant	Agent d'enrobage
Gélifiant	Sels de fonte ⁽²⁾
Stabilisant	Agent de traitement de la farine
Exhausteur de goût	Affermissant
Acidifiant	Humectant
Correcteur d'acidité	Agent de charge
Antiagglomérant	Gaz propulseur

⁽¹⁾ L'indication du nom spécifique ou du numéro CE n'est pas requise.

⁽²⁾ Uniquement dans le cas des fromages fondus et des produits à base de fromage fondu.

ANNEXE III

DÉSIGNATION DES ARÔMES DANS LA LISTE DES INGRÉDIENTS

1. Les arômes sont désignés soit sous le terme «arôme(s)», soit sous une dénomination plus spécifique ou une description de l'arôme.
2. Le terme «naturel» ou toute expression ayant une signification sensiblement équivalente ne peut être utilisé que pour les arômes dont la partie aromatisante contient exclusivement des substances aromatisantes telles que définies à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point b) i), de la directive 88/388/CEE du Conseil du 22 juin 1988 relative au rapprochement des législations des États membres dans le domaine des arômes destinés à être employés dans les denrées alimentaires et des matériaux de base pour leur production ⁽¹⁾ et/ou des préparations aromatisantes telles que définies à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point c), de ladite directive.
3. Si la désignation de l'arôme contient une référence à la nature ou à l'origine végétale ou animale des substances utilisées, le terme «naturel» ou toute autre expression ayant une signification sensiblement équivalente ne peut être utilisé que si la partie aromatisante a été isolée par des procédés physiques appropriés ou des procédés enzymatiques ou microbiologiques, ou des procédés traditionnels de préparation des denrées alimentaires uniquement ou presque uniquement à partir de la denrée alimentaire ou de la source d'arômes concernée.

⁽¹⁾ JO L 184 du 15.7.1988, p. 61. Directive modifiée par la directive 91/71/CEE de la Commission (JO L 42 du 15.2.1991, p. 25).

ANNEXE IV

PARTIE A

DIRECTIVE ABROGÉE AVEC SES MODIFICATIONS SUCCESSIVES
(visés à l'article 26)

Directive 79/112/CEE du Conseil (JO L 33 du 8.2.1979, p. 1)

Directive 85/7/CEE du Conseil (JO L 2 du 3.1.1985, p. 22), uniquement article 1^{er}, point 9

Directive 86/197/CEE du Conseil (JO L 144 du 29.5.1986, p. 38)

Directive 89/395/CEE du Conseil (JO L 186 du 30.6.1989, p. 17)

Directive 91/72/CEE de la Commission (JO L 42 du 15.2.1991, p. 27)

Directive 93/102/CE de la Commission (JO L 291 du 25.11.1993, p. 14)

Directive 95/42/CE de la Commission (JO L 182 du 2.8.1995, p. 20)

Directive 97/4/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 43 du 14.2.1997, p. 21)

PARTIE B

LISTE DES DÉLAIS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL
(visés à l'article 26)

Directive	Date limite de transposition	Admission du commerce des produits conformes à la présente directive	Interdiction du commerce des produits non conformes à la présente directive
79/112/CEE		22 décembre 1980	22 décembre 1982
85/7/CEE			
86/197/CEE		1 ^{er} mai 1988	1 ^{er} mai 1989
89/395/CEE		20 décembre 1990	20 juin 1992
91/72/CEE		30 juin 1992	1 ^{er} janvier 1994
93/102/CE	30 décembre 1994	1 ^{er} janvier 1995	30 juin 1996
95/42/CE			
97/4/CE		14 août 1998	14 février 2000

ANNEXE V

TABLEAU DE CORRESPONDANCE

Directive 79/112/CEE	Présente directive
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Article 2	Article 2
Article 3, paragraphe 1, point 1	Article 3, paragraphe 1, point 1
Article 3, paragraphe 1, point 2	Article 3, paragraphe 1, point 2
Article 3, paragraphe 1, point 2 bis	Article 3, paragraphe 1, point 3
Article 3, paragraphe 1, point 3	Article 3, paragraphe 1, point 4
Article 3, paragraphe 1, point 4	Article 3, paragraphe 1, point 5
Article 3, paragraphe 1, point 5	Article 3, paragraphe 1, point 6
Article 3, paragraphe 1, point 6	Article 3, paragraphe 1, point 7
Article 3, paragraphe 1, point 7	Article 3, paragraphe 1, point 8
Article 3, paragraphe 1, point 8	Article 3, paragraphe 1, point 9
Article 3, paragraphe 1, point 9	Article 3, paragraphe 1, point 10
Article 3, paragraphes 2 et 3	Article 3, paragraphes 2 et 3
Article 4	Article 4
Article 5	Article 5
Article 6, paragraphes 1, 2 et 3	Article 6, paragraphes 1, 2 et 3
Article 6, paragraphe 4, points a) et b)	Article 6, paragraphe 4, points a) et b)
Article 6, paragraphe 4, point c) i)	Article 6, paragraphe 4, point c) i)
Article 6, paragraphe 4, point c) ii), premier tiret	Article 6, paragraphe 4, point c) ii)
Article 6, paragraphe 4, point c) ii), deuxième tiret	Article 6, paragraphe 4, point c) iii)
Article 6, paragraphe 4, point d)	Article 6, paragraphe 4, point d)
Article 6, paragraphe 5, point a)	Article 6, paragraphe 5
Article 6, paragraphe 5, point b)	Article 6, paragraphe 6
Article 6, paragraphe 6	Article 6, paragraphe 7
Article 6, paragraphe 7, premier alinéa	Article 6, paragraphe 8, premier alinéa
Article 6, paragraphe 7, deuxième alinéa, premier et deuxième tirets	Article 6, paragraphe 8, deuxième alinéa, points a) et b)
Article 6, paragraphe 8	Article 6, paragraphe 9
Article 7	Article 7
Article 8, paragraphes 1 à 5	Article 8, paragraphes 1 à 5
Article 8, paragraphe 6	—
Article 8, paragraphe 7	Article 8, paragraphe 6
Article 9, paragraphes 1 à 4	Article 9, paragraphes 1 à 4
Article 9, paragraphe 5	—
Article 9, paragraphe 6	Article 9, paragraphe 5
Article 9 bis	Article 10
Article 10	Article 11
Article 10 bis	Article 12
Article 11, paragraphes 1 et 2	Article 13, paragraphes 1 et 2
Article 11, paragraphe 3, point a)	Article 13, paragraphe 3
Article 11, paragraphe 3, point b)	—
Article 11, paragraphe 4	Article 13, paragraphe 4
Article 11, paragraphe 5	—
Article 11, paragraphe 6	Article 13, paragraphe 5, premier alinéa
Article 11, paragraphe 7	Article 13, paragraphe 5, deuxième alinéa
Articles 12 et 13	Articles 14 et 15
Article 13 bis	Article 16
Articles 14 et 15	Articles 17 et 18
Article 16, point 1	—
Article 16, point 2	Article 19
Article 17, premier alinéa	Article 20, paragraphe 1
Article 17, deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas	Article 20, paragraphe 2

Directive 79/112/CEE	Présente directive
Article 18	—
Articles 19, 20 et 21	Articles 21, 22 et 23
Article 22, paragraphes 1, 2 et 3	—
Article 22, paragraphe 4	Article 24
Article 23	—
Article 24	Article 25
Article 25	—
Article 26	—
—	Article 26
—	Article 27
—	Article 28
Annexe I	Annexe I
Annexe II	Annexe II
Annexe III	Annexe III
—	Annexe IV
—	Annexe V