

N° 352

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès verbal de la séance du 21 avril 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Philippe FRANÇOIS, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 70-524-CEE concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (n° E-112),

Par M. Jean HUCHON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir le numéro :

Sénat : 117 (1993-1994).

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES ADDITIFS DANS L'ALIMENTATION DES ANIMAUX	5
A. QU'EST-CE QU'UN «ADDITIF» ?	5
B. L'INTÉRÊT DES ADDITIFS DANS L'ALIMENTATION DES ANIMAUX	6
C. LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE EXISTANTE ..	7
1. Une réglementation stricte... ..	7
2. ... qui garantit la sécurité des consommateurs	9
II. L'APPORT DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE MODIFIANT LA DIRECTIVE 70/524/CEE	10
A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU 9 JUILLET 1993	10
B. L'AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	12
C. LES OBSERVATIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN	12
III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	14
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	15
A. APPROUVER LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU 9 JUILLET 1993	15
1. Le système institué par la proposition de directive constitue un réel progrès pour la réglementation des additifs	15
2. L'institution d'une redevance présente un double avantage	16
B. PRÉCISER LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR CERTAINS POINTS	17
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION	23
ANNEXE	25

Mesdames, Messieurs,

Terre de traditions gastronomiques, mais également premier exportateur mondial de produits agro-alimentaires, notre pays est particulièrement concerné par la réglementation communautaire en matière d'alimentation des animaux et, plus particulièrement, par l'utilisation d'additifs dans cette alimentation.

La proposition de directive du 9 juillet 1993 apporte des garanties nouvelles (III) à la réglementation communautaire (II) concernant un secteur important pour l'agriculture et l'économie françaises (I).

I. LES ADDITIFS DANS L'ALIMENTATION DES ANIMAUX

Répondre aux exigences du consommateur impose de produire des protéines animales en quantités suffisantes, d'une qualité convenable et de façon économique.

En élevage, la part de l'alimentation est prépondérante. Elle conditionne le coût de production et est déterminante pour la qualité. Mieux nourrir les animaux est le meilleur moyen de bien nourrir les hommes.

A. QU'EST-CE QU'UN «ADDITIF» ?

Les aliments du bétail sont fabriqués à partir d'une grande variété de matières premières dont l'essentiel est constitué par des produits végétaux : céréales (blé, orge, maïs...), des éléments riches en protéines (pois fourragers, soja...) et des minéraux (calcium, phosphore).

Equilibrer la ration, préserver sa qualité, optimiser son efficacité digestive, c'est améliorer la valeur des productions animales. On incorpore, à cette fin, comme en alimentation humaine, des éléments rassemblés sous le terme d'additifs. Tous ces produits ont en commun d'être ajoutés à l'alimentation des animaux à des doses généralement très faibles, mesurées en gramme/tonne, administrées en continu, dans le cadre d'une réglementation très stricte.

On qualifie d'additif toute substance qui, incorporée dans les aliments des animaux selon des conditions d'emploi sûres et réglementairement définies, permet des performances optimales en élevage.

B. L'INTÉRÊT DES ADDITIFS DANS L'ALIMENTATION DES ANIMAUX

Selon le Syndicat national des producteurs d'additifs alimentaires (SYNPA), l'utilisation des additifs dans l'alimentation des animaux engendre une plus-value annuelle de l'ordre de 2,5 milliards d'écu en Europe.

Les aliments pour animaux représentent un marché de l'ordre de 150 à 200 milliards de francs dans l'Europe des Douze.

La production industrielle communautaire d'aliments composés, après être restée stable de 1990 à 1992 à 110,5 millions de tonnes, a progressé d'environ 2 % en 1993, pour atteindre 112,7 millions de tonnes. La France a produit cette même année 20 millions de tonnes d'aliments composés pour animaux et a conforté ainsi sa place de leader européen de l'alimentation animale, avec 43 milliards de chiffre d'affaires réalisé par 500 sociétés.

Notre pays est donc particulièrement intéressé par la réglementation communautaire de l'utilisation des additifs, qui bénéficient aux éleveurs comme aux consommateurs, et dont l'utilisation contribue à améliorer l'environnement.

● Les éleveurs européens ont besoin des additifs pour les aider à rester compétitifs vis-à-vis de la concurrence internationale.

La mise en oeuvre des accords du GATT et les conséquences de la réforme de la PAC vont accroître la concurrence des productions venant des pays tiers.

Les éleveurs auront donc besoin de disposer de tous les produits, autorisés sur la base de dossiers extrêmement rigoureux, qui améliorent la productivité de l'alimentation de base.

Selon le SYNPA, l'utilisation des produits actuellement autorisés réduit, en effet, les coûts de production d'un montant estimé à 1,4 milliard d'écu par an, permettant ainsi aux éleveurs européens de conserver des chances dans la compétition mondiale vis-à-vis d'éleveurs des pays tiers, qui utilisent également des produits comparables.

● Les additifs à l'alimentation animale bénéficient ensuite aux consommateurs.

En plus des avantages dont tirent profit les éleveurs, les consommateurs eux-mêmes trouvent un intérêt significatif aussi bien au point de vue de la constance dans la qualité qu'au point de vue du prix. L'économie, par réduction de prix pour les consommateurs atteindrait 1,1 milliard d'écu qui s'ajoute au montant précité pour les éleveurs. Les additifs jouent donc un rôle important dans la réduction du coût des produits alimentaires d'origine animale

● Les additifs à l'alimentation animale améliorent, enfin, l'environnement.

Des études ont montré que l'utilisation de ces produits, en particulier les facteurs de croissance, les antibiotiques spécifiques et les enzymes réduisaient les rejets d'azote, de phosphore et de méthane dans l'environnement.

Avec l'achèvement du grand marché européen, les exigences toujours plus fortes du consommateur en terme de qualité et de sécurité des produits alimentaires, et le souci croissant de respect de l'environnement, l'évolution de la réglementation européenne en matière agro-alimentaire, et en particulier celle concernant l'alimentation animale, s'accélère depuis quelques années.

C. LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE EXISTANTE

Le texte de base est la directive 70/524/CEE du 23 novembre 1970 concernant les additifs dans l'alimentation des animaux.

1. Une réglementation stricte...

L'utilisation des additifs en alimentation animale est réglementée, d'une part, au niveau européen par des directives du

Conseil, d'autre part, au niveau français par un décret n° 73-1101 du 28 novembre 1973 qui reprend intégralement les dispositions générales des directives cadre.

Sont des additifs au sens de cette réglementation, les substances ou les préparations contenant des substances, autres que les prémélanges, qui, incorporés aux aliments des animaux, sont susceptibles d'influencer les caractéristiques de ces aliments ou la production animale. Selon les dispositions de la directive de 1970, les Etats membres s'engagent à n'autoriser la commercialisation que des seuls additifs énumérés en annexe de la directive, et à les distribuer uniquement dans le cadre de l'alimentation des animaux par voie orale.

Cette réglementation est adaptée, en permanence, à l'évolution des techniques. Toute modification de ces annexes pour autoriser la commercialisation d'un nouvel additif nécessite donc une directive de la Commission européenne.

La firme pétitionnaire dépose auprès de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) un dossier, établi selon les lignes directrices définies par une directive du Conseil.

L'agrément de l'additif se fait alors en deux étapes :

1) Un examen national : le dossier est examiné par une commission d'experts : la Commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale. Si l'avis est positif, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes le transmet au niveau européen.

2) Un agrément européen : le dossier est soumis à la Commission des Communautés qui l'instruit, assistée d'un comité «d'experts additifs» et d'un comité scientifique.

Cette procédure d'autorisation aboutit à la publication d'une directive de la Commission, traduite dans le droit national après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France et de l'Académie de Médecine, par un arrêté. Ce dernier spécifie les conditions d'incorporation de l'additif aux aliments.

Ce n'est qu'après publication de cet arrêté que l'additif peut enfin être commercialisé.

La DGCCRF a tout pouvoir pour contrôler la conformité de l'additif et de son emploi jusqu'au stade final de consommation de l'aliment par l'animal.

La frontière qui sépare les additifs des anabolisants est parfois floue. Surtout, le régime juridique de ces derniers pourrait avantageusement être réexaminé. Il est notoire, en effet, que la position intransigeante de la Communauté sur ce dossier, depuis la

directive du 7 mars 1988, qui interdit l'administration de toute substance anabolisante, n'est pas, loin s'en faut, respectée dans la pratique. Ne pourrait-on envisager une position plus pragmatique et revenir à un système proche de celui institué en France par la loi du 16 juillet 1984 de « liste positive » des produits pharmaceutiques et vétérinaires pouvant être admis sous conditions d'emplois ?

2. ... qui garantit la sécurité des consommateurs

Aucun additif ne peut être utilisé s'il n'a pas fait l'objet d'une autorisation par la Communauté européenne.

Les additifs autorisés figurent sur une liste précisant les espèces animales concernées, les doses d'emploi, l'âge minimal et/ou maximal d'utilisation et toute autre précaution ou recommandation d'emploi.

Ainsi qu'on l'a vu, pour obtenir cette autorisation et l'inscription sur cette liste, les fabricants d'additifs doivent soumettre aux instances communautaires un dossier très complet qui comporte des données scientifiques précises sur le produit soumis à l'examen des experts :

- **composition exacte et méthodes d'analyses pour assurer les contrôles ;**

- **toxicologie aiguë et chronique chez des espèces en laboratoire mais aussi sur l'animal de destination ;**

- **tolérance chez l'animal de destination mais également dans d'autres espèces susceptibles de consommer accidentellement le produit ;**

- **rôle et efficacité ;**

- **devenir dans l'organisme de l'animal et dans l'environnement.**

Ces études de métabolisme sont complexes à réaliser et font appel à des techniques sophistiquées (marquage isotopique). Elles permettent d'évaluer les résidus susceptibles de se trouver dans les produits animaux, d'établir la durée du retrait éventuel de l'additif de l'aliment avant abattage de l'animal (temps de retrait), d'évaluer les risques de rejet dans l'environnement de l'additif ou de ses dérivés.

Les respect des conditions de production et d'emploi des additifs est assuré en amont par le contrôle à la fabrication des additifs comme des aliments et en aval par le contrôle des produits animaux avant et pendant la commercialisation.

Ainsi se trouve garantie la sécurité de l'ensemble des maillons de la chaîne alimentaire, le consommateur final ayant à sa disposition des produits d'origine animale sains et exempts de résidus toxiques.

II. L'APPORT DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE MODIFIANT LA DIRECTIVE 70/524/CEE

A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU 9 JUILLET 1993

La proposition de directive soumis à l'appréciation du Parlement français en application de l'article 88-4 de la Constitution est la cinquième modification substantielle de la directive 70/524/CEE du 23 novembre 1970 concernant les additifs dans l'alimentation des animaux, après celles de 1973, 1975, 1984 et 1993, modifications destinées à l'adapter au progrès scientifique et technique.

La quatrième modification a résulté de la directive 93/114/CEE du 14 décembre 1993, qui a soumis à la procédure communautaire d'autorisation pour les additifs, les enzymes et les micro-organismes.

Actuellement, douze catégories d'additifs sont autorisées et 270 additifs sont disponibles sur le marché, dont 240 produits dits **génériques** qui peuvent être utilisés communément et sans risque particulier, comme les auxiliaires de la fabrication des aliments des animaux.

Afin d'améliorer la protection de la santé animale, de la santé humaine et de l'environnement et pour lutter contre de mauvaises copies d'additifs zootechniques en circulation dans la Communauté, la proposition de directive du 9 juillet 1993 propose de distinguer de ces **additifs génériques**, les **additifs de haute technologie** fondés sur une molécule complexe et répondant à une composition très précise, comme les antibiotiques, les coccidiostatiques et les facteurs de croissance.

Ces derniers devront dorénavant faire l'objet d'une autorisation de mise en circulation qui sera liée à un « responsable », en principe le producteur de l'additif.

La procédure communautaire d'autorisation serait en conséquence modifiée. L'expérience a montré que l'autorisation des additifs par voie de directive était source de retards importants, de distorsions de concurrence voire d'entrave aux échanges. Le projet de directive prévoit donc l'autorisation des additifs par voie de **décision**. Pour l'obtenir, le responsable de la mise en circulation devra présenter une demande accompagnée d'un dossier qui sera transmis à la Commission et aux autres États-membres par l'État qui instruira le dossier et agira auprès de ces derniers comme rapporteur. L'autorisation, accordée pour dix ans, sera renouvelable.

Cette instruction donnerait lieu à la perception d'une redevance par l'État « rapporteur » et serait versée par le responsable de la mise en circulation et demandeur de l'autorisation.

Un régime transitoire serait mis en place pour faciliter le passage de l'ancien au nouveau système.

Précisons enfin qu'un projet de réglementation « horizontale » visant à instaurer un agrément à l'ensemble des opérateurs de la filière « alimentation animale », qu'ils mettent en oeuvre des matières premières ou des additifs (fabricants d'additifs de prémélanges et d'aliments composés et revendeurs), a été présentée par la Commission au Conseil le 26 novembre 1993 (1).

Par ailleurs, l'obligation s'imposant actuellement pour les antibiotiques, coccidiostatiques et facteurs de croissance de passer par le stade d'une fabrication de prémélanges avant d'être incorporés dans l'aliment proprement dit, serait étendue aux vitamines et aux oligo-éléments.

(1) Proposition de règlement (CEE) du Conseil établissant les conditions et modalités applicables à l'agrément de certains établissements dans le secteur de la nutrition animale et modifiant les directives 70/524/CEE et 74/63/CEE COM (93) 587 final (JOCE C 348/13 du 28.12.1994).

B. L'AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Dans son avis du 21 décembre 1993, le Comité accueille favorablement la proposition de directive «*car elle permet de garantir que seuls les additifs de qualité supérieure sont mis sur le marché*» et elle «*aide à exclure les copies non autorisées*». En conséquence, il invite instamment la Commission à «*donner rapidement suite à cette proposition opportune*».

Cette approbation est assortie d'observations particulières, sur des points de détail. L'une d'entre elles, relative à l'article 4, qui crée une redevance pour l'examen du dossier d'autorisation d'un additif mérite de retenir l'attention, car elle rejoint une préoccupation exprimée par la profession :

«Le Comité sait qu'à l'heure actuelle certains Etats membres perçoivent une redevance pour les travaux qu'ils effectuent, tandis que d'autres ne le font pas. Il approuve l'intention de la Commission d'instaurer un régime de redevance uniforme. Toutefois, il invite instamment la Commission à s'assurer que la redevance initiale ne soit pas fixée à un niveau supérieur à la moyenne des redevances actuellement prélevées par les Etats membres et que les hausses subséquentes soient aussi limitées que possible.»

C. LES OBSERVATIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN

La proposition de directive a été examinée par la commission de l'agriculture du Parlement européen, qui l'a approuvée le 22 février 1994 ⁽¹⁾ sous réserve de l'adoption de deux modifications principales :

● Alors que, selon la proposition de directive, la Commission entendait se réserver la possibilité de modifier et d'étendre la liste des groupes d'additifs faisant l'objet d'une

(1) Rapport de Mme ROTHE A3-0102/94

autorisation, la commission de l'agriculture du Parlement européen estime :

«qu'on ne saurait laisser à la Commission la possibilité de prendre une décision quant à la détermination des groupes d'additifs et à l'application à ceux-ci de la procédure dans laquelle l'octroi de l'autorisation est lié à un producteur spécifique sans que le Parlement ne soit saisi de la question.

De même, il faut en tout état de cause prévoir le cas des nouveaux développements scientifiques dans le secteur des additifs -et tenir compte des délais qu'ils impliquent- en sorte de pouvoir, le cas échéant, procéder au moment voulu à la modification de la directive qui s'imposerait».

La commission de l'agriculture du Parlement européen en conclut que, sur ce point, **«il faut rejeter la proposition de décision» et intégrer directement dans la proposition de directive trois groupes d'additifs précis : les antibiotiques, les coccidiostatiques et autres substances médicamenteuses, les facteurs de croissance.**

● Par ailleurs, la commission de l'agriculture du Parlement Européen relève que :

«dans sa proposition, la Commission prévoit également la possibilité d'administrer les additifs par d'autres voies que les aliments.

Cette proposition ne saurait être approuvée, ne serait-ce que pour des raisons qui ressortissent à la sécurité juridique et à la sécurité des produits.

Une administration par d'autres voies que les aliments serait source d'insécurité, sur le plan tant de la commercialisation que du respect des conditions d'utilisation.

De plus, le risque existerait de voir administrer des substances ayant pour objectif principal non pas l'amélioration des caractéristiques alimentaires mais bien l'effet pharmacologique».

Elle propose en conséquence une nouvelle rédaction de l'article 9 undecies de la directive 70/524, afin de bien préciser que les additifs de haute technologies (antibiotiques, coccidiostatiques et facteurs de croissance) **«ne peuvent être utilisés qu'incorporés aux aliments des animaux».**

III. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

La proposition de directive, en date du 9 juillet 1993 a été transmise par la Commission au Conseil le 13 août. Elle n'a été déposé sur le bureau des assemblées parlementaires que le 28 septembre 1993. Elle a fait l'objet d'une proposition de résolution de notre collègue M. Philippe FRANÇOIS, en date du 24 novembre 1993.

Cette proposition de résolution invite le Gouvernement à **approuver** la proposition de directive sous réserve de trois modifications :

1. La référence dans les visas à l'article 100 A du Traité de Rome afin de permettre, au titre de l'harmonisation de législations en matière de protection des consommateurs, la procédure de coopération avec le Parlement Européen, alors que la référence actuelle à l'article 43, qui définit l'organisation de la politique agricole commune, ne prévoit qu'une simple consultation du Parlement Européen ;

2. L'application de la procédure prévue par l'article 100 du Traité de Rome pour l'introduction de la redevance (qui serait instituée pour l'examen des dossiers de demande d'autorisation), cette procédure «*garantissant avec l'adoption de l'unanimité (au Conseil) le consentement des différents Etats membres à une modification de leur régime national de charges publiques*» ;

3. Le maintien de la concertation avec le Conseil lorsque les mesures envisagées s'écartent de l'avis du Comité permanent de l'alimentation animale.

Elle demande par ailleurs à la Commission de promouvoir les mêmes normes de protection des consommateurs dans le cadre de la politique commerciale commune, c'est-à-dire dans le cadre des relations commerciales avec les pays tiers.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Rejoignant la proposition de résolution de M. Philippe FRANÇOIS, votre commission estime qu'il convient d'inviter le Gouvernement à approuver cette directive, en assortissant toutefois ce soutien de plusieurs remarques.

A. APPROUVER LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU 9 JUILLET 1993

1. Le système institué par la proposition de directive constitue un réel progrès pour la réglementation des additifs

Trois raisons majeures devraient conduire le Conseil à adopter cette proposition de directive.

① La proposition améliore les garanties de sécurité données aux consommateurs.

Rappelons que, selon les dispositions de la proposition de directive, la personne ou la société qui commercialise le produit sera identifiée et tenue pour responsable pour garantir la qualité, la sécurité et l'efficacité des produits autorisés.

La législation actuelle, qui ne mentionne dans l'autorisation que le nom des molécules, sans référence aux responsables qui ont préparé et présenté les dossiers, permet à n'importe qui de mettre sur le marché des «copies» sans avoir à démontrer qu'elles bénéficient des mêmes qualités que les produits originaux. Des copies d'additifs connues sont aujourd'hui commercialisées et contiennent des impuretés potentiellement toxiques.

La proposition de directive apporte un moyen d'éviter ces dérives, en obligeant tous les fabricants à fournir les preuves que leurs produits sont inoffensifs et efficaces, afin de garantir la

protection des utilisateurs, des animaux, des consommateurs et de l'environnement.

② La proposition n'accorde pas un droit de monopole aux fournisseurs et fabricants d'additifs.

Tous les candidats à la commercialisation de tels produits auront les mêmes droits, pour obtenir l'enregistrement de leurs produits, en soumettant les données scientifiques et techniques, conformément à la réglementation européenne, aux autorités chargées de délivrer les autorisations.

③ La révision tous les 10 ans, en fonction de l'avancement des connaissances scientifiques, garantira une mise à jour régulière des dossiers et augmentera la sécurité des produits.

En outre, la proposition de règlement du 26 novembre 1993 complètera ce dispositif en précisant les conditions pour l'agrément des établissements de fabrication des additifs et de fabricants d'aliments. Une autre proposition de règlement, en projet, imposera aux Etats membres l'organisation d'inspections des établissements agréés.

2. L'institution d'une redevance présente un double avantage

L'article 4 du projet de directive prévoit de financer l'examen des dossiers d'autorisation des additifs par une redevance. Celle-ci présente un double avantage :

● Actuellement, certains Etats membres en perçoivent, comme la Grande-Bretagne, et d'autres ne le font pas. Les industriels des pays tiers sont libres de choisir l'Etat membre dans lequel ils déposent un dossier de demande d'autorisation. Il en résulte de grandes inégalités de traitement, certains Etats étant particulièrement « demandés ». Il s'agit bien entendu de ceux qui, en général, n'ont pas instauré de redevance ou ceux qui instruisent avec une particulière célérité. Cinq Etats sur douze n'ont, ainsi, jamais été

des Etats rapporteurs depuis 1970. Une redevance uniforme permettrait donc d'harmoniser les conditions de concurrence.

● L'instruction des dossiers s'effectue, en France, par la Commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale, qui siège auprès de la DGCCRF. A l'heure actuelle, les rapporteurs effectuent bénévolement leur travail. L'instruction souffre en conséquence de certaines lenteurs. L'institution d'une redevance, qui permettrait de rémunérer les experts, voire d'en accroître le nombre, conduirait à une accélération notable de l'instruction des dossiers.

B. PRÉCISER LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR CERTAINS POINTS

1. Les réserves juridiques de la proposition de résolution sont difficiles à mettre en oeuvre

Les réserves exprimées par notre collègue M. Philippe FRANÇOIS, dans sa proposition de résolution sont animées par le souci d'apporter des garanties démocratiques supplémentaires en renforçant l'association du Parlement Européen dans le processus d'adoption de la directive ou en prévoyant l'adoption de la redevance par le Conseil statuant à l'unanimité. Elles sont néanmoins difficiles à mettre en oeuvre.

● La proposition de directive devrait avoir comme base juridique l'article 100 A du Traité de Rome.

Cet article, ajouté par l'Acte Unique Européen de 1986 pour rapprocher les législations dans la perspective du Marché Unique, prévoit la procédure de coopération avec le Parlement Européen, c'est-à-dire une double lecture permettant une meilleure prise en compte des amendements. Il substitue, par ailleurs, la majorité qualifiée à l'unanimité pour adopter des mesures communautaires d'harmonisation des législations.

Cet article constitue la base juridique privilégiée pour la réalisation du marché intérieur et pour l'harmonisation, à cette fin, de la politique de santé publique et de protection du consommateur.

Or, la base juridique de la réglementation des additifs a été fondée, depuis la directive de 1970, sur les articles 43 et 100 qui prévoient que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans le cadre de la politique agricole commune (article 43) ou pour le rapprochement des législations ayant une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun (article 100).

L'article 100A, en prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée, n'apporterait pas de garantie supplémentaire pour la prise en compte et le respect des intérêts des Etats membres. En outre, cette procédure, en prévoyant une double lecture devant le Parlement européen, semble être disproportionnée car complexe à mettre en oeuvre, pour une matière aussi technique et déjà largement harmonisée sur le plan communautaire.

Notons par ailleurs que toutes les directives ou règlements qui interviennent dans la réglementation des additifs dans l'alimentation des animaux visent désormais uniquement l'article 43.

Cet article semble constituer une base juridique spécifique excluant implicitement le recours à l'article 100A. On notera, à titre accessoire, que la Cour de Justice des Communautés européennes a tranché le point de savoir si l'harmonisation des règles nationales en matière de santé animale devait se fonder sur l'article 43 ou sur un autre article du Traité de Rome, en l'occurrence l'article 100.

Dans deux arrêts du 23 février 1988 ⁽¹⁾, elle a en effet jugé que l'harmonisation des législations nationales pouvait s'opérer sur le fondement exclusif de l'article 43 lorsqu'elle concerne «la production et la commercialisation des produits agricoles» et qu'elle contribue «à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs de la politique agricole comme énoncés à l'article 39 du Traité», comme l'accroissement de la productivité de l'agriculture.

● La redevance prévue devrait avoir comme base juridique l'article 100 du Traité.

(1) CJCE 23.2.1988 Royaume-Uni et Irlande du Nord c/Conseil, 68/86 et 131/86

L'article 100 du Traité prévoit, comme on l'a vu, l'intervention du Conseil statuant à l'unanimité.

L'article 4 de la proposition de directive dispose que les **niveaux forfaitaires de redevance** seront arrêtés par le Conseil statuant à la **majorité qualifiée**. Or, exiger l'unanimité, lors de la fixation du montant des redevances, reviendrait à donner à un Etat membre un droit de veto et pourrait rendre, dès lors, l'intervention de cette redevance aléatoire, alors même que son instauration est souhaitable.

2. La concertation avec le Conseil devrait être maintenue lorsque les mesures envisagées s'écartent de l'avis du Comité permanent

L'autorisation de nouveaux additifs obéit à une procédure complexe et peu lisible au sein de laquelle la «comitologie», c'est-à-dire l'association de comités d'experts consultatifs au processus de décision, prend une grande part.

Après une phase consultative, marquée par l'avis du Conseil scientifique de l'alimentation animale sur les propositions de la Commission d'autorisation de nouveaux additifs, s'ouvre une phase décisionnelle.

Un groupe d'experts nationaux se réunit et, après une discussion informelle, se transforme en Comité permanent qui vote sur les propositions de la Commission.

A l'heure actuelle, si les propositions de la Commission ne sont pas conformes à l'avis du Comité, le Conseil doit «arbitrer» et statue, à cet effet, à la majorité qualifiée. Si, à l'expiration d'un délai de trois mois celui-ci n'a pas statué, la Commission peut arrêter les mesures proposées, «*sauf dans le cas où le Conseil s'est prononcé à la majorité simple contre lesdites mesures*». Cette dernière réserve serait supprimée par la proposition de directive.

La proposition de résolution de notre collègue M. Philippe FRANÇOIS recommande le maintien de cette procédure.

Il ne semble, en effet, pas opportun de changer la procédure actuelle qui permet au Conseil de statuer «*in fine*» au cas où la Commission voudrait arrêter des mesures qui iraient contre l'avis du comité d'experts, et votre commission rejoint les

préoccupations exprimées par la proposition de résolution de M. Philippe FRANÇOIS.

Certes dans la pratique, les avis du Conseil scientifique de l'alimentation animale, qui comporte les plus grands experts scientifiques européens, sont toujours suivis par la Commission. Il arrive, en revanche, que le Conseil des ministres interdise des additifs pour lesquels le Comité a donné un avis favorable. L'inverse ne se serait jamais produit. Le Conseil scientifique doit cependant demeurer un organe consultatif, et ses avis ne doivent pas devenir des «avis conformes».

3. Certaines précisions pourraient être apportées à la proposition de directive

● L'autorisation des additifs par voie de «décision» pourrait poser un problème juridique.

La proposition de directive substituerait aux directives d'autorisation des additifs des décisions «obligatoires dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne», selon l'article 189 du Traité de Rome. Or, si la nouvelle procédure d'autorisation des additifs conduit à désigner un responsable de la mise sur le marché, qui pourra être nominativement désigné par la décision d'autorisation, la molécule pourra être utilisée par toute une filière.

De surcroît, l'article L.214-3 du code de la consommation, issu de la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993, relatif aux mesures d'exécution nationale des dispositions communautaires concernant les fraudes et falsifications, et qui est la base législative de l'autorisation des additifs dans l'alimentation des animaux, ne prévoit que l'intervention de règlements communautaires.

L'utilisation d'un règlement, qui a une portée plus générale, pourrait être une procédure mieux appropriée pour l'autorisation des additifs. Sans intégrer cette préoccupation dans le texte même de la proposition de résolution, votre commission tient néanmoins à attirer l'attention du Gouvernement et, par delà, des autorités communautaires, sur ce point.

- L'objet de la redevance et son montant doivent être précisés.

Il ne résulte pas clairement de la proposition de directive que la redevance ne sera perçue que par l'Etat rapporteur, qui instruira la demande d'autorisation et la défendra auprès des autorités communautaires ou des autres Etats membres. Ces derniers pourraient s'opposer à l'autorisation de certains additifs au vu d'études scientifiques complémentaires, et imposer une redevance supplémentaire au responsable de la mise sur le marché afin de financer de telles études.

Ce point mériterait d'être clarifié dans la proposition de directive.

Le montant de la redevance ne saurait enfin être trop élevé sous peine de décourager la recherche ou même l'utilisation des additifs. La Grande-Bretagne demanderait actuellement une redevance de 200.000 francs, ce qui constitue manifestement un montant trop élevé.

Rappelons que le Comité économique et social de la Communauté a demandé à ce que le niveau de la redevance ne soit pas fixé à un niveau supérieur à la moyenne des redevances prélevées et que les hausses subséquentes soient aussi limitées que possible.

- Seuls les additifs génériques devraient pouvoir être éventuellement administrés par d'autres voies que les aliments.

La proposition de directive, dans sa rédaction actuelle, pourrait permettre à l'avenir l'administration d'additifs par des voies autres que les aliments. Or, l'administration de ces substances par les autres voies pourrait avoir comme objectif principal, non l'amélioration des caractéristiques alimentaires, mais l'effet pharmacologique. Cette voie comporte des risques pour la santé publique, notamment pour les additifs de haute technologie. Il conviendrait donc d'exclure formellement cette possibilité pour ces derniers. En revanche, un autre mode d'administration que l'incorporation dans les aliments pourrait être envisagé pour les additifs génériques, et ceci, afin de ménager le progrès technique.

- Enfin, et surtout, comme le suggère pertinemment la proposition de résolution de notre collègue M. Philippe FRANÇOIS, la Commission devrait veiller à ce que l'harmonisation des normes en

matière d'alimentation animale soit effectué à un niveau élevé et de manière comparable dans les différents Etats membres.

L'harmonisation des normes ne trouvera sa raison d'être que si elle s'accompagne d'une harmonisation des pratiques, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, loin s'en faut, en matière d'additifs.

De même, l'Union européenne devrait s'attacher à promouvoir les mêmes normes dans le cadre de sa politique commerciale commune, afin que la protection du consommateur soit complète.

C'est pourquoi votre commission a décidé d'adopter la présente proposition de résolution ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(Texte adopté par la commission en application
de l'article 73 bis-6 du Règlement du Sénat)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*sur la proposition de directive du Conseil des Communautés
européennes (n° E-112)
modifiant la directive 70/524/CEE concernant les additifs dans
l'alimentation des animaux.*

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la directive n° 70/524/CEE du Conseil du 23 novembre
1970 concernant les additifs dans l'alimentation des animaux ;

Vu la proposition de directive du Conseil modifiant la
directive 70/524/CEE concernant les additifs dans l'alimentation des
animaux (n° E-112),

Invite le Gouvernement :

à approuver la proposition de directive n° E-112 sous
réserve :

- d'obtenir de la Commission des précisions relatives aux
modalités de perception de la redevance, prévue à l'article 4 de la
proposition de directive, qui ne devra être perçue qu'au profit du seul
Etat rapporteur,

- de veiller à ce que son montant initial ne soit pas fixé à
un niveau supérieur à la moyenne des redevances actuellement
prélevées,

- de limiter aux seuls additifs génériques la possibilité
d'être administrés d'une autre manière que par l'incorporation aux
aliments des animaux,

- de maintenir la concertation avec le Conseil lorsque les mesures envisagées s'écartent de l'avis du Comité permanent ;

à demander à la Commission de veiller à ce que l'harmonisation des normes en matière d'alimentation animale soit effectuée à un niveau élevé et de manière comparable dans les différents Etats membres, et de promouvoir les mêmes normes de protection des consommateurs dans le cadre de la politique commerciale commune.

ANNEXE

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 117 - 1993-1994)**

Le Sénat,

Considérant que l'harmonisation des normes en matière d'alimentation animale a un niveau élevé est d'une grande importance pour la protection des consommateurs et pour le fonctionnement harmonieux du marché unique ;

Invite le Gouvernement :

a approuver la proposition de directive E-112 sous réserve :

- de l'inclusion, dans les bases juridiques visées, de l'article 100 A du Traité de Rome afin de permettre l'ouverture de la procédure coopération avec le Parlement européen, c'est-à-dire deux lectures devant cette Assemblée et une meilleure prise en compte de ses propositions d'amendements,

- de la disjonction de la disposition visant à introduire une redevance, qui ne peut être fondée que sur l'article 100 du Traité maintenu par l'Acte unique européen et le Traité l'Union européenne,

**Proposition de résolution
de la commission**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la directive n° 70/524/CEE du Conseil du 23 novembre 1970 concernant les additifs dans l'alimentation des animaux ;

Vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 70/524/CEE concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (n° E-112),

Invite le Gouvernement :

à approuver la proposition de directive n° E-112 sous réserve :

- d'obtenir de la Commission des précisions relatives aux modalités de perception de la redevance, prévue à l'article 4 de la proposition de directive, qui ne devra être perçue qu'au profit du seul Etat rapporteur,

- de veiller à ce que son montant initial ne soit pas fixé à un niveau supérieur à la moyenne des redevances actuellement prélevées,

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 117 - 1993-1994)**

- du maintien de la concertation avec le Conseil lorsque les mesures envisagées s'écartent de l'avis du Comité scientifique de l'alimentation animale ;

à demander à la Commission de promouvoir les mêmes normes de protection des consommateurs dans le cadre de la politique commerciale commune.

**Proposition de résolution
de la commission**

- de limiter aux seuls additifs génériques la possibilité d'être administrés d'une autre manière que par l'incorporation aux aliments des animaux,

- de maintenir la concertation avec le Conseil lorsque les mesures envisagées s'écartent de l'avis du Comité permanent ;

à demander à la Commission de veiller à ce que l'harmonisation des normes en matière d'alimentation animale soit effectuée à un niveau élevé et de manière comparable dans les différents Etats membres, et de promouvoir les mêmes normes de protection des consommateurs dans le cadre de la politique commerciale commune.