

Sécurité Alimentaire : nouveau contexte de responsabilité des exploitants de l'alimentaire

Résumé

Les évolutions réglementaires récentes en matière de Sécurité Alimentaire sont intégralement contenues dans un ensemble de règlements européens formant le « Paquet Hygiène ». Notamment le règlement 178/2002 du 2 février 2002 établit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixe des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, (traçabilité obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2005).

Le règlement 852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'Hygiène des denrées alimentaires établit les critères de conformité dans l'alimentaire et actualise de façon pressante la nécessité de comprendre l'évolution réglementaire récente par les formations appropriées pour être en situation de responsabilité.

Leur méconnaissance en 2011 est la source d'un nombre considérable de risques, dont celui de perte d'assurabilité tant des exploitants que de leurs conseils.

1. Contexte de l'obligation de formation des exploitants de l'alimentaire

L'harmonisation des pratiques européennes en matière d'Hygiène alimentaire a été précisée en 1993 par une directive historique précisant le mode d'organisation de la preuve de l'innocuité de sa pratique par le Producteur grâce au recours à la méthode HACCP, Hazard Analysis Critical Control Points du Codex Alimentarius. (traduction : analyse des dangers, maîtrise des points critiques)

Cette Directive 93/43 CEE dite directive Hygiène a été transposée dans notre Droit national par l'Arrêté du 9 mai 1995 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires remises au consommateur.

C'est cet arrêté qui impose dans son article 17 aux producteurs d'avoir recours à la méthode HACCP recommandée par la Directive pour prouver la conformité et l'innocuité de leurs pratiques en matière d'hygiène des aliments.

Depuis cette date l'Autorité Compétente, (les services concernés de l'Etat), a pour mission de vérifier que les Producteurs gèrent effectivement la responsabilité qui est la leur et disposent des procédures HACCP leurs permettant de justifier qu'ils satisfont aux obligations de l'article 17 précité qui leur impose le recours à cette démarche.

Pour les métiers artisanaux la France a développé une approche par Guides de Bonnes Pratiques Hygiéniques officiels. Ces Guides conçus Métier par Métier, et publiés au Journal Officiel, permettent au professionnel en s'y référant de satisfaire aux obligations de l'arrêté de 1995 sans pour autant mener une démarche spécifique à son établissement.

Cette possibilité était explicitement notée dans l'article 27 de l'Arrêté du 9 Mai 1995.

Ces dispositions relatives aux Plans de Maitrise Sanitaires liés à l'HACCP et aux Guides de Bonnes Pratiques Hygiéniques validés sont reprises dans la nouvelle réglementation européenne qui est effective depuis le premier Janvier 2006.

Ainsi le règlement 852/2004 du 29 avril 2004 et relatif à l'Hygiène des aliments ne fait en fait que reprendre les obligations décrites dans l'arrêté 9 Mai 1995 précité en ce qui concerne le lien à l'HACCP et l'organisation de la preuve à la charge de l'Exploitant en se fondant sur l'HACCP, ou un Guide pertinent, c'est à dire validé par l'Autorité, (Chapitre XII de l'Annexe II du règlement 852/2004).

La seule différence formelle et importante au plan juridique est celle introduite par la nouvelle réglementation entre entreprise du secteur alimentaire, et exploitant du secteur alimentaire :

Règlement 178/2002 du 28 janvier 2002 relatif établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires :

Extrait de l'article 3

2. «entreprise du secteur alimentaire», toute entreprise publique ou privée assurant, dans un but lucratif ou non, des activités liées aux étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires;

3. «exploitant du secteur alimentaire», la ou les personnes physiques ou morales chargées de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur alimentaire qu'elles contrôlent.

Cette différence est importante car la responsabilité, (article 17 du règlement 178/2002 précité), porte sur l'exploitant.

Article 17 Responsabilités

1. Les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale veillent, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution dans les entreprises placées sous leur contrôle, à ce que les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux répondent aux prescriptions de la législation alimentaire applicables à leurs activités et vérifient le respect de ces prescriptions.

Il devient clair que l'entreprise (en anglais « Food Business », restaurant par exemple), doit permettre à l'Exploitant, (en anglais « Food Business Operator », le restaurateur, soit celui qui met en œuvre ce métier), d'assumer sa responsabilité civile et pénale en lui garantissant les moyens lui permettant l'application de la législation alimentaire qui lui est applicable, et preuve de cette application par un Plan de Maitrise Sanitaire approprié.

L'Etat français a reconnu le 25 novembre 2005, par avis publié par le Conseil National de l'Alimentation la validité des Guides de Bonnes Pratiques Hygiéniques officiels, comme guides pertinents pour l'application de la nouvelle réglementation européenne.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement 178/2002, il n'entre plus du tout dans le cadre de la mission de l'Autorité Compétente d'attester une conformité réglementaire dans la mesure où le rôle qui lui incombe désormais est de vérifier que l'Exploitant est à même de prouver qu'il respecte les différentes conditions pour ce qui concerne les contrôles et vérifications, (renvoi à un Plan de Maitrise Sanitaire cadré par une étude HACCP spécifique ou à la mise en œuvre d'un Guide de Bonnes Pratiques Hygiéniques validé et publié au Journal Officiel).

L'ensemble de ces dispositions est repris par le règlement 852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et qui est entré en vigueur le 1er janvier 2006 et harmonise ainsi les obligations des exploitants des 25 pays de l'Union.

De plus l'arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale, simplifie et complète la législation nationale encore en vigueur, (notamment en matière de maitrise des températures de conservation).

La formation des Exploitants de l'Alimentaire au contexte réglementaire qui les concerne constitue bien la pierre d'angle de la nouvelle réglementation européenne en matière de Sécurité Alimentaire.

Les formations délivrées en prenant comme référentiel le Guide de Bonnes Pratiques Hygiéniques publié au JO sont en concordance avec les exigences réglementaires précisées par ce règlement 852/2004 qui instaure une liste positive des exploitants de l'alimentaire au plan européen, - et de ce fait une condition d'assurabilité de ces activités –

Pour simplifier, comparons ancienne et nouvelle approche :

Ancienne Approche

1 -Méfiance à priori fondée sur la responsabilité de l'Autorité Compétente

2 - Réglementation stricte (Arrêtés sectoriels multiples)

3 - Guide de Bonnes Pratiques impliquant partiellement l'Autorité Compétente

4 - Contrôles à posteriori

Nouvelle Approche

Confiance à priori fondée sur la responsabilité accrue du Producteur

Réglementation générale floue, (Règlement 852/2004)

Guide de Bonnes Pratiques Hygiéniques publiés au Journal Officiel impliquant l'Autorité Compétente

Plan de Maitrise Sanitaire, et auto-contrôles obligatoires selon les principe de l'HACCP et preuve à la charge de l'exploitant

L'Autorité compétente soit principalement la Direction Départementale de la Protection de la Population ne délivre aucun certificat de conformité des plans des entreprises de l'alimentaire.

Son rôle consiste à vérifier les conditions d'appropriation et d'application par les Producteurs de denrées alimentaires de la nouvelle réglementation.

Ainsi ces contrôles portent désormais sur deux axes pour ce qui concerne les métiers de bouche, (qui représentent plus de 90% des entreprises de l'alimentaire) :

- vérifier le respect des exigences réglementaires minimales décrites dans l'Annexe II du Règlement 852/2004,
- vérifier le respect des bonnes pratiques du métier concerné décrites dans un Plan de Maitrise Sanitaire spécifique à l'entreprise et articulé soit à un plan HACCP spécifique soit à un guide pertinent, (Guide de Bonnes Pratiques Hygiéniques publié au Journal Officiel).

En effet ces Guides qui reprennent et classent selon la méthode HACCP les Bonnes pratiques Hygiéniques de chaque métier ont été élaborés par concertation entre les confédérations syndicales représentatives, et les représentants des ministères concernés : Ministère de l'Agriculture, de la Santé, de l'Economie.

Il devient à ce stade aisé de comprendre pourquoi la nouvelle réglementation rend obligatoire la nécessité d'une formation pour le professionnel, qui doit pouvoir justifier de sa bonne compréhension de la législation alimentaire qui le concerne.

2. En quoi cela concerne les Conseils, les Avocats, les Administrateurs judiciaires et les Magistrats

Le rôle du conseil qu'il soit régulier ou exceptionnel doit bien sûr intégrer l'ensemble du périmètre de responsabilité.

En effet la Nouvelle Approche n'est pas une fatalité : c'est le choix politique structurant retenu pour la construction européenne.

Pour ce qui concerne l'alimentation la principale directive nouvelle approche est déjà ancienne. La directive 93/43.CEE qui campe de façon définitive le tableau date de 1993.

Or la majorité des responsables des TPE de l'alimentaire poursuivent leur activité avec la certitude que toute la nouvelle réglementation consiste en un renforcement répressif de l'ancienne approche.

Ce malentendu est si courant qu'il devient réellement dangereux tant pour les entreprises qui l'expriment, que pour les Conseils qui le relaierait par ignorance.

Tous les opérateurs économiques travaillent aujourd'hui en Euros et il est vrai que l'information et la formation n'ont pas manquées pour ce passage à la monnaie unique.

Il n'en a pas du tout été de même en ce qui concerne la Sécurité Alimentaire et la nouvelle réglementation, connue sous le nom de « Paquet Hygiène » demeure une curiosité en 2011.

« Personne ne m'a rien dit », telle est l'excuse mille fois répétée.

Et cette ignorance devient réellement préoccupante, surtout si c'est celle du Conseil, de l'Avocat, de l'Administrateur Judiciaire.

Les risques de conflit ayant cette ignorance pour origine sont légion. Citons les principaux :

- Etablissement, (Food Business) certifié conforme dans un acte de cession alors qu'il ne l'est pas et que cette conformité n'a fait l'objet d'aucune vérification préalable par un expert habilité
- Conformité reposant sur la simple déclaration d'un Exploitant de l'alimentaire, (Food Business Opérateur), qui ne connaît pas la législation alimentaire applicable à son activité
- Fonds rendu inexploitable par des Exploitants successifs, (Food Business Operators), et repris en administration judiciaire alors que l'établissement ne permet pas l'application de la législation alimentaire concernée et doit être fermé le temps de sa mise en conformité
- Formation insuffisante des Exploitants et défaut de Plan de Maitrise Sanitaire, ignorance de ce qu'est un Plan de Maitrise Sanitaire la plupart du temps et incompréhension des exigences des contrôleurs officiels.
- Méconnaissance totale du champ de leur responsabilité des présidents bénévoles ou des élus responsables in fine d'établissements de l'alimentaire placés sous leur contrôle.

Ces quelques exemples illustrent l'étendue des risques professionnels encourus en cas de défaillance du conseil.

En effet souvent consultés pour préserver la valeur de l'entreprise, lors d'une mutation, ou cession de parts, ou tout autre événement majeur ou non de la vie de l'entreprise, le conseil de l'entreprise détient un rôle privilégié.

Or tous les professionnels du conseil, (et à fortiori les administrateurs judiciaires), ont une obligation de renseignement et celui ci en la matière est le tout premier :

Dans l'alimentaire la connaissance et le respect de la législation alimentaire applicable sont un préalable à toute activité.

Et il convient alors de s'assurer que l'entreprise de l'alimentaire concernée, (Food Business) est conforme et que l'Exploitant, (Food Business Operator), a compris ce point, évalué la conformité de son entreprise, et satisfait aux obligations de formation du Règlement 852/2004 relatif à l'Hygiène des denrées alimentaires, et notamment à sa capacité à mettre en œuvre immédiatement un Plan de Maitrise Sanitaire documenté et adapté à son activité.

Christian Felter

Ingénieur agronome consultant
Expert près de la Cour d'Appel d'Aix en Provence
Membre de l'UCEJAM
<http://www.felter.fr>

Cabinet Felter Sarl

47 Avenue Général de Gaulle - 06700 - Saint Laurent du Var
Tel 04 93 85 07 15
Mob 06 60 55 07 15
Fax 04 93 85 51 86