

Problématique des Objectifs de Sécurité des Aliments (FSO) : introduction

Issues of the Food Safety Objectives (FSO): introduction

Par René Lucien SEYNAVE⁽¹⁾
(communication présentée le 6 mai 2004)

RÉSUMÉ

Au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle, la préoccupation de la sécurité sanitaire des aliments a été abordée en deux phases successives, celle des obligations et des interdictions, puis celle de l'analyse des risques et de la maîtrise des points sensibles. Chacune a joué un rôle positif. La notion d'« objectifs de sécurité des aliments (FSO/OSA) » constitue le départ d'une étape nouvelle. En plus des méthodes antérieures, elle intègre dans un système statistique les critères microbiologiques et les processus sur toute la filière jusqu'au consommateur. Elle permet de concilier la causalité des incidents qui est de plus en plus multifactorielle, avec la responsabilité professionnelle et personnelle, allant jusqu'à responsabiliser l'utilisateur final. Les membres de la société ne pourront s'engager sur un niveau de risque que s'ils sont dûment formés et informés.

Mots-clés : objectifs de sécurité des aliments, nouvelle étape, risques, responsabilité, lien de causalité.

SUMMARY

During the second half of the twentieth century, the question of food safety was addressed in two successive stages, based at first on obligations and bans, then on risk analysis and control of sensitive issues. Each played a positive role. The introduction of the "food safety objectives" (FSO) concept now opens a new stage. In addition to the existing methods, it includes in a statistical system the microbiological data and all the processes implemented by the industry all the way up to the consumer. It reconciles the causes of incidents, increasingly complex, with professional and individual responsibility, as well as the end-user's own responsibility. Society will be able to act on a given level of risk only if it is properly trained and informed.

Key words: food safety objectives, new stage, risks, responsibility, causality.

(1) 133, r. Anne Marie Javouhey, 59274 Marquillies ; rene-lucien.seynave@wanadoo.fr

L'apparition des « Food Sanitary Objectives » (FSO), en français « Objectifs de Sécurité des Aliments (OSA), est la dernière étape en vue de comprendre, faire comprendre et maîtriser les risques de santé publique liés aux denrées alimentaires.

• LES TROIS ÉTAPES DE LA PROTECTION CONTRE LE RISQUE ALIMENTAIRE MICROBIEN

On peut distinguer trois phases dans les mesures prises face au risque microbien provenant des denrées alimentaires.

Phase 1 : les interdictions et les obligations.

Ce fut d'abord, après 1971 (Décret du 21 Juillet 1971), la mise en place de textes indiquant aux producteurs, ce qu'ils devaient faire et ce qu'ils ne devaient pas faire pour la sauvegarde de la santé publique. Il s'agissait de règles d'hygiène souvent élémentaires, comme en témoigne la fameuse circulaire interne à l'Éducation Nationale du 6 mars 1968 sur la restauration de collectivités au milieu scolaire, qui constituait une sorte de galop d'essai des textes généraux à venir. Conformément à une culture typiquement française, il était indiqué aussi dans les arrêtés d'application du décret de 1971 comment les producteurs devaient faire, pour réaliser leurs fabrications. L'administration était conduite à "se mêler de tout", ce dont les professionnels se plaignaient âprement. Cette critique, parfois excessive, ne manque pas de pertinence. Mais les producteurs de l'époque n'avaient pas conscience de l'avantage que cela leur conférait : il leur suffisait de respecter les "normes réglementaires" établies pour ne plus risquer grand chose en matière de responsabilité.

Dans cette optique et pour permettre de trouver un test microbien indiscutable - ou qu'on croyait avoir cette propriété-, des critères limites étaient définis. On supposait implicitement que le produit n'était pas dangereux du fait du fabricant, s'il ne présentait pas plus de n germes de tel type par unité de poids.

La méthode culmine avec l'arrêté du 21 décembre 1979 sur les critères microbiologiques. Mais d'emblée étaient prises en considération la variabilité des lots et l'incertitude de l'échantillonnage, d'où les plans à deux et trois classes.

Cette première étape est fondamentale. Elle est à l'origine d'énormes progrès par son rôle de garde-fous : elle permettait d'écarter de la consommation les lots les plus fortement contaminés. Mais le problème posé par les faibles contaminations (niveau faible, atteignant peu d'unités) n'était pas résolu par cette réglementation.

Phase 2 : l'analyse des risques et la maîtrise des points sensibles

La deuxième étape tente de prendre en considération la totalité de la filière. Elle part de la base essentielle que si l'on veut des denrées de saveurs diverses et saines, il faut

partir de produits correctement élaborés et après transformation, leur assurer des protections qui ne permettent pas une prolifération microbienne jusqu'à la remise au consommateur.

C'est alors qu'intervient le concept d'"Analyse des dangers avec maîtrise des points sensibles", (en anglais HACCP). Il est apparu en effet que toutes les phases ne permettaient pas la même évolution des dangers. Il faut rappeler avec obstination que la traduction est trompeuse en introduisant les mots "contrôles" et "points critiques", le premier étant un barbarisme et le second faisant appel à une notion de physique aisément mesurable mais peu transposable en microbiologie. De plus, traduire le mot "Hazard" par "Risque" ne fait qu'aggraver la confusion.

Avec ce concept, on réalise un nouveau progrès dans la maîtrise des risques dus aux aliments. Toutefois, l'usage de critères stricts dans un monde microbien mouvant conduit parfois à une certaine ambiguïté.

Si elle débouche sur les "bonnes pratiques", ce qui est heureux, la méthode tend à en vérifier la réalité par des critères flous en raison de l'incertitude liée aux prélèvements et de la capacité de multiplication des germes dangereux selon la température, l'humidité, la nature du milieu ou les techniques de laboratoire. Comme il arrive souvent, des erreurs s'introduisent. Et prendre des mesures relatives pour des valeurs absolues induit de fausses sécurités.

Phase 3 : les objectifs de sécurité alimentaire

Une troisième étape est donc nécessaire. Elle s'ouvre avec les "objectifs de sécurité alimentaire". Un effort de synthèse devient nécessaire qui n'exclura ni les mesures les plus élémentaires d'hygiène, de longue date connues, ni les bonnes pratiques, mais surplombera le tout. Les FSO/OSA se présentent comme une superstructure, qui n'est pas valable par elle seule, mais englobe une série de critères et implique l'analyse d'un ensemble d'autres normes, comportements, analyses biologiques ou chimiques, qu'on désignera sous le terme générique d'"attributs".

Cette troisième étape a pour objet final de concilier les besoins de Santé Publique et les engagements de responsabilité. Est-il raisonnable et scientifiquement conforme à la réalité que le fabricant, qui vient d'engager des investissements et a la malchance d'une présence de salmonelle, se trouve pénalement responsable ? Si on découvre un simple dépassement des critères micro biologiques dans l'un des prélèvements, il encourt même une mise au pénal. Que décident les services de contrôle à partir des observations faites au cours des examens de routine, au demeurant de moins en moins fréquents, donc de plus en plus durs pour celui qui est pris dans les filets ?

Les critères sont trop souvent, non pas reliés au niveau de protection de la Santé Publique, mais adaptés au seul seuil de sensibilité des méthodes. On finit par être entraîné, pour des raisons simplement techniques, au

fameux risque zéro, quand les méthodes de laboratoires s'approchent de la détection infinitésimale. Il est peu cohérent, peu pertinent et donc vain de reprocher au grand public de s'orienter vers le risque zéro, voire de l'exiger si, dans le même temps on célèbre les progrès asymptotes de la détection. On finit par trouver des traces qui se noient dans le bruit de fond ou finissent par ne plus avoir de signification biologique.

• LES INCIDENCES EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ

Dans le même temps, se développe le recours aux tribunaux dans le cas où des produits alimentaires ont provoqué des incidents, même bénins ou qu'ils sont simplement non conformes. Veut-on appliquer les systèmes anciens, trop simples, dans le domaine des aliments, modèle de très grande complexité, ils prennent alors une allure simpliste.

Lien de causalité et critères

On a assisté au cours des vingt dernières années à une sorte de promotion d'un droit à réparation systématique des victimes. Sachant que si on s'adresse au pénal, on dispose de moyens publics de recherche des preuves beaucoup plus efficaces que ceux des personnes privées seules, les victimes ont une tendance croissante à déposer des plaintes avec constitution de partie civile. Il est grand temps de *civiliser* la vie sociale. Or l'aliment est une chose et peut certes être traité comme tel à plusieurs phases de sa préparation. Mais les microbes qu'il comporte, les uns dangereux, les autres neutres, quelques-uns utiles voire nécessaires, sont des êtres vivants.

Pour déterminer une responsabilité au sens de l'article 1382 du Code Civil, il faut une victime, un dommage et un lien de causalité.

La notion de critère unique s'harmonise très bien avec un lien de causalité unique, celui que recherche traditionnellement le juge. Les FSO /OSA vont tenir compte d'une causalité multifactorielle.

Dans la tradition du lien de causalité unique, l'arrivée de la causalité multifactorielle présente un double inconvénient : soit il conduit à une responsabilité tellement diffuse que les fautes seront sans conséquence civile ou pénale, soit il amène le juge soucieux de faire réparer le dommage subi par qui n'en peut mais, à choisir le coupable en fonction de lien de causalité qui lui paraîtra le plus évident, voire même à le choisir en fonction du plus apte à payer. Sur le plan doctrinal, on touche ici au débat des types de causalité entre lesquels la jurisprudence s'est bien gardée de trancher une fois pour toutes : l'équivalence des conditions qui vise tous les opérateurs d'une filière, la proximité de la cause qui ne concerne que l'auteur de la cause la plus proche du dommage, et la causalité adéquate qui fait peser la cause du dommage sur celui des antécédents qui était le plus propre à le produire.

Évolution de la responsabilité.

De plus, la responsabilité de toute personne agissant est par principe entrevue. "Quiconque agit doit subir les risques de son activité, qu'elle s'exerce soit isolément et directement, soit par l'intermédiaire d'autres activités ou d'autres forces" (H. et L. Mazeaud, *Traité théorique et technique de la responsabilité civile*, tome 1, 4^e édition, Sirey 1947, p.361)

Il reste enfin deux principes qui ne doivent jamais être écartés.

En premier lieu, le principe de droit romain, somme toute très logique : "*Ubi emolumentum, ibi onus*", là où il y a projet, (avantage, bénéfice), là se trouve la charge (la responsabilité). Mais dans la longue filière de préparation des denrées, une petite faute sans conséquence va être amplifiée par la multiplication microbienne, au cours du transport, de la vente au détail, ou même chez le consommateur. Comment déterminer le détenteur de l'*emolumentum*, quand plusieurs opérations s'emboîtent comme des poupées russes ?

En second lieu, la multiplication des étapes ne fait pas oublier les actions frauduleuses. Chaque fois qu'un opérateur modifie intentionnellement les méthodes et les règles imposées pour des motifs de santé publique, il entre dans la zone des infractions. Le rôle du service public de contrôle demeure prééminent à cet égard.

Ainsi sur le plan juridique, les choses restent claires. S'il y a faute aux règles d'ordre public, le pénal s'impose. Dans le cas contraire, en l'absence d'infraction aux normes réglementaires, c'est le responsable civil qui devrait rentrer en jeu. Or actuellement il est difficile, concernant les denrées alimentaires de cibler le point unique où la faute civile a été la cause du dommage subi par la victime en fin de chaîne.

Par plusieurs arrêts rendus en 2002 (par exemple, C. Cass. 2^e civ. 14 novembre 2002), la Cour de Cassation maintient fermement l'exigence d'une anomalie (défectuosité), contre les excès de la tendance à indemniser à tout prix.

De même, et contrairement à une présentation excessive mais non pas désintéressée de la réalité, elle veille à ne pas passer progressivement et subrepticement de la responsabilité du gardien du comportement (les erreurs de l'utilisateur) au gardien de la structure qui rendrait en tout état de cause l'un des agents de la filière responsable des incidents ultérieurs (Cass. 2^e civ., 20 Novembre 2003). Cela amène à s'interroger sur ce qu'est une "anomalie". L'anomalie est l'état de ce qui présente des irrégularités. Le terme dérivé du grec "*omalos*", qui signifie égal, uni, et non de "*nomos*", loi, règle imposée par décision de ceux qui en ont le pouvoir. Le "a" privatif devient "an" devant une voyelle si bien qu'il ne s'agit pas du manquement à une règle ou à une norme que laisserait croire la fausse étymologie fondée sur "*anomos*".

On peut donc conclure dans le domaine des denrées alimentaires, qu'une anomalie est un dépassement de critère soit sur un prélèvement ou un échantillonnage soit sur un écart aux processus reconnus, définis et adoptés en tant que norme sanitaire, discutée et établie par accord conciliant les exigences de santé publique et les capacités réelles.

• LE RÔLE SYNTHÉTIQUE DES FSO/OSA

Ainsi le système des FSO/OSA concilie les responsabilités individuelles des opérateurs avec la responsabilité sociale des citoyens-consommateurs. On définira le risque statistique accepté en fonction des contraintes. De là on établira la succession des contrôles de toute nature avec leur interprétation en vue d'atteindre à la sécurité définie. Les conclusions en sont provisoires et revues de façon récurrente. Le niveau de risque que la société entend se donner sera établi en fonction non seulement des seuils de sensibilité et des connaissances techniques, mais aussi des réalités de la société qui va se l'appliquer, réalités politiques, idéologiques, culturelles, matérielles ou humaines, immanentes ou transitives.

Ce n'est pas autre chose que le "niveau de risque acceptable" des normes internationales, le fameux "ALARA, *As Low As Reasonable Achievable*" de longue date adopté en matière de risque nucléaire. Mais pour que le consommateur puisse avoir un avis éclairé sur le taux de risque acceptable et donc une confiance réelle, encore faut-il qu'il ait été formé et que l'information soit honnête et au moins transparente. "La vérité est salutaire au moment opportun, celui où elle peut être entendue et comprise... à condition d'être la vérité". (W. CHURCHILL).

Alors le consommateur devient un citoyen. Depuis que l'idée de démocratie est apparue on a compris qu'il ne saurait y avoir de cohésion sociale avec des citoyens ignorants

et injustement traités. Le niveau de risque recherché en matière de sécurité des aliments doit devenir un risque statistique accepté parce que justifié, débattu, négocié et provisoire. Débattu avec les informations de personnes compétentes et capables de faire œuvre pédagogique, devant les producteurs, transporteurs, distributeurs et utilisateurs des denrées, il est provisoire parce qu'il oblige à poursuivre les recherches, notamment épidémiologiques, afin de connaître le taux de risque qui sera accepté et arrêté. Dans l'immédiat, on se limite à déterminer comment le réduire par rapport à ce qui est constaté.

• CONCLUSION

La méthode s'adresse à la raison, sans ignorer que des éléments irrationnels cheminent en profondeur dans les choix décisionnels.

Mais ensuite, nul ne pourra sérieusement se plaindre que les contrôles nécessaires renchérissent le prix de la denrée ou, inversement, que des contrôles n'ont pas été réalisés. On évitera le plus possible qu'un critère - coupe-ret permette de rechercher et de découvrir un coupable idéal, jouant le rôle de bouc émissaire.

Restera la question du recours des personnes qui se trouveront dans le groupe statistique des victimes. Sauf à détecter une faute dont il appartiendra aux autorités ou à la jurisprudence de définir la nature, la responsabilité ne saurait incomber ni à l'État ou aux entreprises agroalimentaires, ni aux décideurs. C'est là un autre débat qui tient à la fois du choix de société, de sa mise en forme juridique et des données techniques connues, chaque élément étant étroitement lié aux autres. Finalement, dans cette hypothèse, il faudra choisir entre la solidarité nationale, les assurances en responsabilité civile ou un mélange des deux. N'anticipons pas sur d'autres thèmes de réflexion avant d'avoir exploré la technique des FSO/OSA.