

2015.1

juriste

I N T E R N A T I O N A L

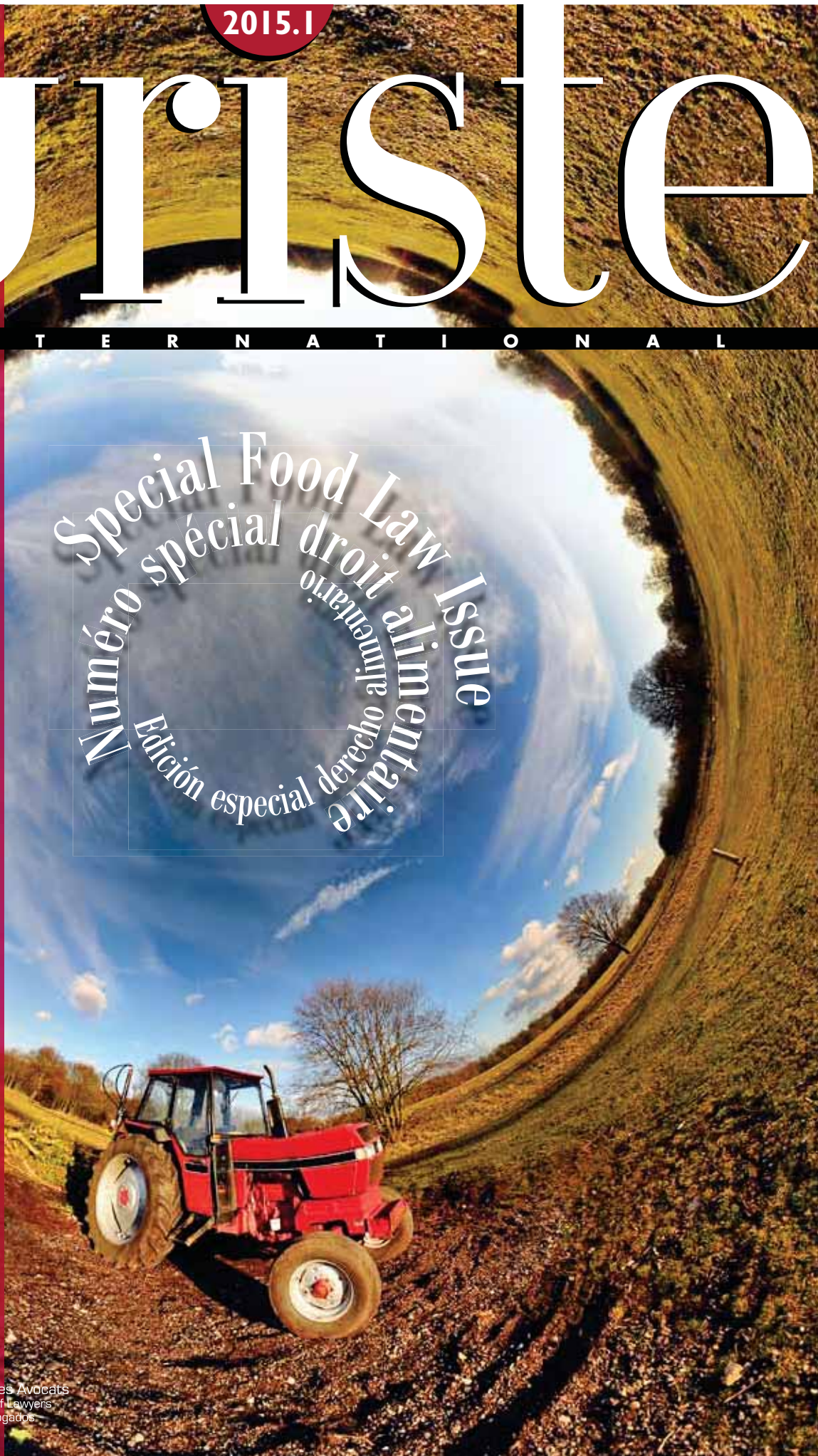
Union Internationale des Avocats

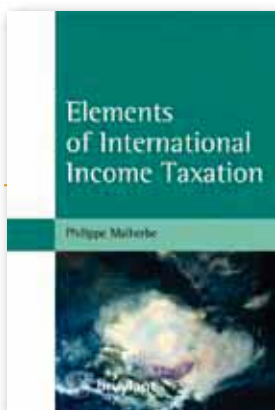
Rassembler les avocats du monde • Bringing Together the World's Lawyers • Reunir a los abogados del mundo



Union Internationale des Avocats
International Association of Lawyers
Unión Internacional de Abogados

Special Food Law Issue
Numéro spécial droit alimentaire
Edición especial derecho alimentario





Elements of International Income Taxation

Philippe Malherbe

Bruylant

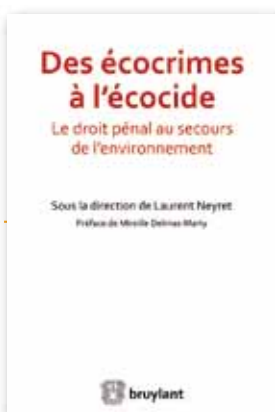
Édition 2015

194 p.

80,00 €

9782802750253

Nouveautés



Des écocrimes à l'écocide

Le droit pénal au secours de l'environnement

Préface de Mireille Delmas-Marty

Sous la direction de Laurent Neyret

Collection : Droit(s) et développement durable

Bruylant – Édition 2015

482 p.

49,00 €

9782802750000



Code de droit international des affaires 2014 - 2015

Recueil de textes annotés

Rafaël Jafferli, Vanessa Marquette et Arnaud Nuyts

Collection : Les Codes thématiques Larcier

Larcier – 5^e édition 2014 – 868 p.

90,00 €

9782804458799

Plus d'infos sur
www.larciergroup.com

Informations et commandes : Larcier Distribution Services
Fond Jean Pâques 4b • 1348 Louvain-la-Neuve

T 0800 39 067 (depuis la Belgique) • +32 (0)2 548 07 13 (depuis l'étranger)
F 0800 39 068 (depuis la Belgique) • +32 (0)2 548 07 14 (depuis l'étranger)
commande@larciergroup.com

Sommaire Table of contents Indice

Thème principal des illustrations : alimentation ■ Main picture theme: Food ■ Tema principal de las ilustraciones: alimentación

Editorial ■ 2

Editorial du Président 3 President's Editorial 4 Editorial del Presidente 5 Message du Rédacteur en Chef 7 Message from the Chief Editor 8 Mensaje del Redactor Jefe 9

Actualités de l'UIA ■ UIA News ■ Novedades de la UIA ■ 10

Hommage à Peter Müller 11 The UIA in London 12 CEDH et CJUE 14 The UIA in Tokyo 15

DOSSIER SPÉCIAL DROIT ALIMENTAIRE ■ SPECIAL FOOD LAW ISSUE ■ NÚMERO ESPECIAL SOBRE EL DERECHO ALIMENTARIO ■ 16

Le droit alimentaire : une nouvelle spécialité pour les cabinets d'avocats ? 17 Le programme Lascaux 20 EXPO 2015 21

Les fondamentaux du droit alimentaire ■ Food Law Fundamental Principles ■ Los fundamentos del derecho alimentario ■ 26

L'influence des accords et de la jurisprudence de l'OMC et du Codex Alimentarius sur le droit alimentaire 27 The Structure of Food Law in the United States 30 Fundamentals of Food Regulation and Recent Enforcement Priorities in Australia and New Zealand 34

La sécurité des aliments ■ Food Safety ■ La seguridad alimentaria ■ 38

L'évaluation des risques des aliments étant à la base des services officiels de contrôle sanitaire 39 The Notion of Dangerous Food in Europe - A Recent Alert Considered as an Example 41 L'approche juridique de la sécurité alimentaire mondiale dans le programme Lascaux 43 La sécurité alimentaire, entre globalisation et relocalisation 46 An Overview of the Precautionary Principle in Food Safety Regulation 49

La loyauté de l'information et les mentions valorisantes ■ The Importance of the Designation of Origin ■

La lealtad de la información y las menciones valorizantes ■ 52

Les conflits entre indications géographiques et marques en Europe 53 Designation of Origin Protection and the Agreement between the EU and the USA on the Wine Trade 56

La conformité réglementaire ■ Regulatory Compliance ■ El cumplimiento reglamentario ■ 60

Le régime juridique européen des substances d'addition dans les denrées alimentaires 61 Genetically Engineered Food in the United States – Regulatory Framework for Safety and Labeling 65 Les standards européens des produits alimentaires : instruments du juge en matière de responsabilité civile 70



Editorial





Editorial du Président

I Miguel LOINAZ

« La faim ne prévient jamais... »

Elle vit en changeant de maître », dit Rafael Amor, auteur de nationalités argentine et espagnole, dans un texte intitulé « *No me llames extranjero* » (ne m'appelle pas étranger). Ce texte me revint en mémoire lorsque l'on m'a demandé d'écrire pour l'édition du *Juriste International* sur le droit alimentaire alors que je réfléchissais à la manière d'aborder ce thème qui traverse toutes les branches du droit.

Réflexions premières : Existe-t-il vraiment, dans les différents ordres juridiques, un droit à proprement parler « alimentaire » ? Et dans les ordres où il est présent, quelle catégorie de droit constitue-t-il ? Quel en est son objet et qui protège-t-il ? Voici quelques questions préliminaires que je me suis posées.

De nombreuses années se sont écoulées depuis la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, dans laquelle l'ONU proclamait que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation ».

Malgré tous les progrès accomplis pour réduire les situations de faim chronique, la sous-alimentation continue de toucher près de 900 millions de personnes dans le monde. Garantir la sécurité alimentaire demande d'agir sur de multiples aspects sur lesquels le travail des avocats est fondamental : l'amélioration de la gouvernance des systèmes alimentaires, l'ingénierie des investissements dans la production et la distribution des aliments, le renforcement des mécanismes de protection sociale...

Le monde peut produire suffisamment de nourriture pour ses 7 milliards d'habitants. Pourtant, un être humain sur neuf ne mange pas à sa faim et lorsque vous aurez terminé de lire ce texte, deux personnes seront déjà mortes de faim à l'autre bout du monde.

Le droit à l'alimentation est un droit fondamental de la personne et on le retrouve dans l'ensemble des droits humains. Consacré en droit international, le caractère juridiquement inaliénable du droit à l'alimentation dépasse l'obligation purement morale.

Au-delà des normes et de l'interprétation juridique de la question alimentaire, il est nécessaire de comprendre que la faim est un problème structurel et, par conséquent, lutter contre celle-ci requiert des changements structurels pour développer les institutions et la gouvernance du système alimentaire.

Ce qui ressort clairement de ces dernières années, c'est la fragilité du système alimentaire mondial. Il semble désormais évident que la faim ne résulte pas d'un manque de nourriture mais d'un problème d'inégalité quant à l'accès à cette nourriture dans un monde aux paradoxes multiples où l'on a vu, ces dernières décennies, une augmentation de la production alimentaire côtoyer l'augmentation du nombre de personnes souffrant de la faim mais aussi d'obésité.

Les auteurs de *La economía mundial en transformación* (l'économie mondiale en transformation) concluent que la faim est avant tout un phénomène politique qui découle non seulement de l'indolence des gouvernants mais aussi, et bien souvent, de pratiques politiques répétées provoquant des situations de famine.

« En conséquence, ajoutent-ils, la caractéristique fondamentale des victimes de la faim n'est pas leur seule pauvreté mais leur manque de pouvoir politique pour exiger le respect de leurs droits. L'existence de millions de personnes ne mangeant pas trois fois par jour révèle que le défi n'est pas seulement d'ordre technique mais qu'il suppose une question morale, légale, économique et politique. » Surtout politique.

En l'an 2000, 189 pays ont ratifié les Objectifs millénaires pour le développement

(OMD) des Nations Unies. Le premier de ses objectifs était de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici 2015. Cependant, la faim et la malnutrition infantile figurent toujours parmi les défis les plus urgents auxquels la communauté internationale doit faire face.

Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) a récemment rassemblé une série de données sur la faim dans le monde :

- Environ 805 millions de personnes n'ont pas accès à une alimentation suffisante, soit environ une personne sur neuf.
- La grande majorité des personnes qui souffrent de la faim dans le monde vit dans des pays en développement, où 13,5% de la population est atteinte de malnutrition. En Afrique sub-saharienne, une personne sur quatre est malnutrie.
- Le manque d'alimentation est responsable de près de la moitié des morts chez les enfants de moins de 5 ans et de retards de croissance.

Nous savons tous qu'il existe un lien entre le coefficient intellectuel et l'alimentation que chacun et chacune reçoit tout au long de l'enfance. Si nos enfants mangent peu, c'est leur développement et leur croissance qui s'en trouvent affectés !

Je suis fermement convaincu qu'il est temps de signaler que le proverbe « *el hambre agudiza el ingenio* » (la faim est mère de l'invention) est un mensonge... La faim n'aiguise en rien l'inventivité ou la créativité d'une personne.

Dans cette introduction à l'édition spéciale de la revue du *Juriste International*, je souhaite témoigner de l'engagement de l'Union Internationale des Avocats sur les questions de droit alimentaire et terminer ces quelques lignes en gardant à l'esprit la citation de ma toute première ligne : nous devons rester attentifs car la faim ne prévient jamais ... elle vit en changeant de maître.

Dr Miguel Ángel LOINAZ RAMOS
Président de l'UIA

President's Editorial

I Miguel LOINAZ

"Hunger never warns of its arrival..."

It moves from owner to owner", wrote Rafael Amor, an Argentinean and Spanish author, in his text "*No me llames extranjero*" (Don't call me foreigner). This quote came back to my mind when I was asked to write something for this special edition of *Juriste International* dedicated to food law, and while I was looking for a way I could address this topic which encompasses the different specialties of law.

Several questions emerged: does food law really exist among the different legal systems? And in the systems where it can be found, what sort of law is it? What is its object? Whom does it aim to protect? These were the first questions I have been asking myself.

Many years have passed since the 1948 Universal Declaration of Human Rights in which the United Nations proclaimed that "everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food".

Despite all the progress made to reduce the situations of hunger, undernourishment continues to affect almost 900 million people in the world. Ensuring food security requires actions to target many aspects on which the work of lawyers is fundamental: the improvement of our food system governance, the engineering of investments in food stuff production and distribution, or the reinforcement of social protection mechanisms...

The world can produce sufficient food to feed its inhabitants. However, one in nine human beings suffers from hunger and, by the time you have finished reading this text, two persons will have already died from hunger in other parts of the world.

The right to food is a fundamental right, a right that runs through all the other human rights. Enshrined in international law, its legally binding nature exceeds a purely moral obligation.

By that sentence, I mean that beyond norms and legal interpretations on this issue, it is necessary to think and understand that hunger is a structural problem and fighting against it calls for structural changes to develop the institutions and governance structures of our food system.

These past few years have highlighted the fragility of the world food system. From now on, it seems quite obvious that hunger is not the result of a lack of food but the result of an inequality in the access to food in a nonsensical world in which the production of food is growing while, at the same time, the number of people suffering from hunger and obesity is increasing too.

The authors of *La economía mundial en transformación* (Transformation of the world economy) conclude that hunger is a political phenomenon which results from the indolence of governments but also, and above all, from political practices that directly create situations of hunger.

For these same authors, victims of hunger are not only distinguished by their poverty but above all by their lack of political power to have their rights enforced. The existence of millions of people that do not eat three times a day shows that this is not a mere technical challenge but a moral, legal, economic and political question; and above all a political matter.

In 2000, 189 countries ratified the United Nations' Millennium Development Goals (MDGs). The first objective was to halve the number of people suffering from hunger by 2015. However, hunger and child malnutrition are still among the most urgent challenges that

the international community has to face.

The World Food Program (WFP) has recently compiled a series of statistics on world hunger:

- around 805 million people do not have sufficient access to food, one out of nine human beings;
- the majority of the population that suffers from hunger lives in developing countries (13.5% of the population). In Sub-Saharan Africa, one in four human beings is undernourished;
- the lack of food is responsible for almost half of the deaths in children under five and retarded development.

We all know there is a link between intelligence quotient and food that one receives during infancy. If our children do not eat well, their development and growth are affected!

I am firmly convinced that it is time to understand that the motto "*el hambre agudiza el ingenio*" (hunger is the mother of invention) is nothing but a lie. Hunger does not sharpen anyone's intelligence or creativity.

In this short introduction to this special edition of the *Juriste International*, I would like to recall the UIA commitment on the questions related to food law and close this introduction keeping in mind my first quote: we must remain vigilant because hunger never warns... its owner keeps changing.

Dr. Miguel Ángel LOINAZ RAMOS
UIA President

Editorial del Presidente

I Miguel LOINAZ

“El hambre no avisa nunca...”

Vive cambiando de dueño”, dice un profundo texto del argentino-español Rafael Amor que lleva por nombre: “No me llames extranjero”. El texto vino a mi memoria cuando me encomendaron escribir para esta edición sobre derecho alimentario y mientras buscaba la forma de abordar este tema que atraviesa a todas las especialidades del derecho.

Reflexionemos juntos: ¿Realmente existe en los diferentes ordenamientos jurídicos un “derecho alimentario”?; y en los ordenamientos en que existe, ¿Qué tipo de derecho es, cuál es su objeto y a quienes ampara? Son algunas preguntas para empezar.

Han pasado muchos años desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la cual la ONU proclamaba: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, y el bienestar y, en especial, la alimentación”.

A pesar del progreso en reducir el hambre crónica, la subalimentación todavía afecta a casi 900 millones de personas en el mundo. Garantizar la seguridad alimentaria requiere actuar en múltiples aspectos en los cuales el trabajo de los abogados es fundamental. En la mejora de la gobernanza de los sistemas alimentarios, en la ingeniería de las inversiones en la producción y distribución de alimentos, en el fortalecimiento de los mecanismos de protección social...

El mundo tiene la capacidad de producir suficientes alimentos, pero uno de cada nueve seres humanos tiene hambre diariamente y para cuando Usted termine de leer este artículo habrán muerto al menos dos personas por falta de alimento.

El derecho al alimento es un derecho fundamental de la persona y atraviesa la totalidad de los derechos humanos.

Consagrado en el derecho internacional, el carácter jurídicamente vinculante del derecho alimentario sobrepasa a la obligación moral.

Quiero decir que más allá de las normas y su interpretación jurídica sobre la cuestión alimentaria, debemos pensar que el hambre es un problema estructural y, por lo tanto, requiere cambios estructurales con consecuencias para el desarrollo institucional y para la gobernanza del sistema alimentario.

Si algo nos ha quedado claro en los últimos tiempos es la fragilidad del sistema alimentario mundial.

A esta altura, resulta evidente que el hambre no es un problema de falta de alimentos. El problema es la desigualdad en el acceso a los alimentos en este paradójico mundo, que en las últimas décadas, a la vez que produce más comida produce más personas con hambre y otras tantas con obesidad.

En el libro “*La economía mundial en transformación*”,* los autores concluyen en que el hambre es, ante todo, un fenómeno político derivado – no sólo de la indolencia de los gobernantes –, sino muchas veces de prácticas políticas directamente causantes de las mismas. “En consecuencia, agregan, las víctimas se caracterizan no tanto por su pobreza sino por la falta de poder político para exigir el respeto a sus derechos. La existencia de millones de personas que no comen tres veces al día supone no tanto un reto técnico sobre qué hay que hacer, sino que es, ante todo, una cuestión moral, legal, económica y política”. Sobre todo política.

En el año 2000, 189 países ratificaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. El primero de estos objetivos (ODM 1) pretendía reducir a la mitad, para el año 2015, el número de personas que pasan hambre. Sin embargo, el hambre y la desnutrición infantil siguen figurando entre los desafíos más urgentes que

la comunidad internacional debe afrontar.

El Programa Mundial de Alimentos (WFP por su sigla en inglés) ha compilado recientemente una serie de datos y cifras importantes sobre el hambre en el mundo.

■ Alrededor de 805 millones de personas en el mundo no tienen suficientes, o sea una de cada nueva personas en la tierra.

■ La gran mayoría de personas que padecen hambre en el mundo viven en países en desarrollo, donde el 13.5% de la población presenta desnutrición. En África subsahariana, una persona de cada cuatro presenta desnutrición.

■ La nutrición deficiente es la causa de casi la mitad de las muertes que se producen al año en niños menores de cinco años y de retraso en el crecimiento.

Si nuestros niños comen muy poco, crecen deficientemente. Todos sabemos que el coeficiente intelectual de las personas está relacionado con su alimentación durante la infancia.

Creo firmemente que es hora de señalar que el dicho popular que establece que “el hambre agudiza el ingenio” es mentira. El hambre no agudiza el ingenio de nadie.

Al presentar esta edición especial de la revista, quiero dejar testimonio del compromiso de la Unión Internacional de Abogados con el derecho alimentario, y terminar estas líneas teniendo presente el texto del comienzo porque debemos estar atentos y porque además “el hambre no avisa nunca...vive cambiando de dueño”.

Dr. Miguel Ángel LOINAZ RAMOS
Presidente de la UIA

*La economía mundial en transformación, José Manuel García de la Cruz, Ángeles Sánchez Díez, Gemma Durán Romero, S.A. Ediciones Paraninfo, 2011

**SAUDI BLOGGER RAIF BADAWI HAS BEEN SENTENCED
TO 10 YEARS IN PRISON AND 1,000 LASHES.**

**Q: BUT WHERE IS HIS LAWYER,
WALEED ABU AL-KHAIR?**

**A: IN PRISON
FOR 15 YEARS
AFTER HAVING
DEFENDED
HIM**

**I YEAR
ALREADY**

Write to the Saudi authorities.
Download a model letter at: www.uianet.org

**OTHER HUMAN RIGHTS LAWYERS ARE IN PRISON
IN COLOMBIA, DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO,
TURKEY, AND VIETNAM...**

For more than 85 years, the UIA – International Association of Lawyers has been supporting lawyers prevented from exercising their profession, threatened, imprisoned, and tortured all over the world.


UIA Union Internationale des Avocats
International Association of Lawyers
Unión Internacional de Abogados
www.uianet.org

Are you a lawyer in danger of arrest? Wrongful imprisonment? Suspension from your Bar Association?

lawyerindanger@uianet.org - avocatendanger@uianet.org - abogadoenpeligro@uianet.org
Dedicated line for lawyers in danger: +33 1 44 88 55 65



Message du Rédacteur en Chef

I Bénédicte QUERENET-HAHN

Pourquoi une édition spéciale sur le droit alimentaire ?

C'était en mai 2014, lors de la réunion du Comité de Direction à New York. Stefano Dindo m'a soufflé l'idée de consacrer un numéro entier de *Juriste International* au droit alimentaire, et de faire coïncider sa publication avec l'exposition universelle qui se tient à Milan du 1^{er} mai au 31 octobre 2015 et qui a pour thème "Nourrir la planète, Energie pour la Vie".

De cette excellente suggestion, dont je remercie particulièrement Stefano, est né ce numéro qui met à l'honneur un droit que, peut-être, peu d'entre nous pratiquent, mais qui nous concerne et nous intéresse tous.

Restait à trouver les spécialistes susceptibles d'écrire les articles de cette édition très particulière.

Pour ce faire, nous avons sollicité l'aide d'Antoine de Brosses et du Professeur François Collart Dutilleul. Le premier est avocat. Son cabinet est spécialisé en droit des produits alimentaires et de grande consommation. Il a été à l'origine de la création du *Food Lawyers Network*, un réseau international de cabinets d'avocats spécialisés en droit des produits alimentaires. Le second est professeur à l'Université de Nantes et directeur du Programme Lascaux, un programme de recherche sur la sécurité alimentaire et sur la gestion des ressources naturelles, qui s'appuie sur un réseau international de plus de 200 chercheurs.

Tous deux ont accepté de nous guider dans la sélection des thèmes à retenir pour ce numéro et de piloter la recherche des contributeurs parmi les membres de leurs

réseaux. Je tiens à les en remercier tout particulièrement, car sans leur aide, cette édition n'aurait pu voir le jour.

Il en résulte un cahier passionnant, grâce auquel le lecteur peut s'initier aux principes généraux du droit alimentaire et trouver un début de réponse aux questions qu'il se pose en matière de sécurité et de conformité des aliments, ainsi qu'en matière de protection des dénominations valorisantes des produits alimentaires, telles que les appellations d'origine.

Le champ des sujets touchant à la production, à la commercialisation et au transport des produits alimentaires est si vaste et si important que l'idée a été lancée par Stefano Dindo de constituer au sein de l'UIA un groupe de travail qui y serait dédié. Pour en tester l'intérêt, Stefano Dindo organise, avec la participation d'Antoine de Brosses, une session droit alimentaire lors du prochain congrès de l'UIA à Valence. Les confrères qui seraient intéressés sont chaleureusement invités à y assister et à y contribuer.

L'UIA, par ailleurs, collabore à l'organisation par l'Ordre des Avocats de Milan et de l'Unione Giuristi della Vite e del Vino d'un séminaire à Milan le 8 mai 2015 sur le thème vin, patrimoine et territoire. Une occasion de débattre des enjeux de la protection et de la valorisation des dénominations d'origine dans le secteur viticole, et de visiter l'Expo Milano 2015.

Bénédicte QUERENET-HAHN
Rédacteur en Chef - Juriste International

Message from the Chief Editor

I Bénédicte QUERENET-HAHN

Why publish a special edition on food law?

It was in May 2014, at the Executive Committee meeting in New York, that Stefano Dindo came up with the idea of devoting an entire issue of *Juriste International* to food law and of making its publication coincide with the universal exhibition (EXPO 2015) being held in Milan from May 1 to October 31, 2015 on the theme of *Feeding the Planet, Energy for Life*.

This issue, which stemmed from this excellent suggestion – for which I would like to thank Stefano, in particular – puts the spotlight on a law that few of us practice, but which concerns and is of interest to all of us.

All that remained was to find specialists capable of writing articles for this very special issue.

To do so, we sought the help of Antoine de Brosses and Professor François Collart Dutilleul. The former is a lawyer whose firm specialises in food and consumer products law. He was at the origin of the establishment of the Food Lawyers Network, an international network of lawyers specialising in food and food products legislation. The latter is a Professor at the University of Nantes and Director of the Lascaux Programme, a food security and natural resource management research programme that relies on an international network of over 200 researchers.

Both agreed to guide us in the selection of subjects for this issue and to steer the search for contributors among their network members. I would like to take this opportunity to thank them in particular, for this issue would not have seen the light of day without their support.

The result has been a fascinating special feature thanks to which readers can get an initiation about the general principles

of food law and find the beginnings of some answers to questions related to food security and conformity as well as on the protection of labels that add value to food products, such as labels of origin.

The scope of subjects covering food production, marketing and transportation is so vast and important that Stefano Dindo came up with the idea of forming a working group dedicated to the issue within the UIA. In order to test the interest in this idea, Stefano Dindo will be holding a session of food law at the forthcoming UIA Congress in Valencia, with the participation of Antoine de Brosses. Colleagues who are interested are warmly invited to attend and contribute to this session.

In addition, the UIA will be participating in seminar in Milan on May 8, 2015 on the subject of *wine, heritage and territory* in collaboration with the Milan Bar Association and the *Unione giuristi della vite e del vino*. The seminar shall provide an opportunity to discuss issues related to the protection and development of labels of origin in the wine sector and to visit the Milano 2015 exhibition.

Bénédicte QUERENET-HAHN
Chief Editor - *Juriste International*

Mensaje del Redactor Jefe

■ Bénédicte QUERENET-HAHN

¿Por qué una edición especial sobre el derecho alimentario?

Todo surgió en mayo de 2014, durante la reunión del Comité de Dirección en Nueva York. Stefano Dindo me dio la idea de dedicar un número entero de *Juriste International* al derecho alimentario, y hacer coincidir su publicación con la exposición universal que se celebra en Milán del 1 de mayo al 31 de octubre de 2015, con el tema *Alimentar el planeta, energía para la vida*.

De esta excelente sugerencia, que agradezco encarecidamente a Stefano, nació este número que pone de relieve un derecho que quizá pocos de nosotros ejerzan, pero que nos concierne e interesa a todos.

Había que encontrar a los especialistas que pudieran escribir los artículos de esta edición tan especial.

Para ello, pedimos ayuda a Antoine de Brosses y al Profesor François Collart Dutilleul. El primero es abogado. Su despacho está especializado en derecho de los productos alimentarios y de gran consumo. Fue el originario de la creación de la Food Lawyers Network, una red internacional de despachos de abogados especializados en derecho de los productos alimentarios. El segundo es Profesor en la Universidad de Nantes y director del Programa Lascaux, un programa de investigación sobre seguridad alimentaria y gestión de los recursos naturales, que se basa en una red internacional de más de 200 investigadores.

Ambos aceptaron orientarnos para seleccionar los temas para este número y supervisar las investigaciones de aquellos de los miembros de sus redes que prestarían su contribución. Deseo agradecerles especialmente, ya que sin su ayuda esta edición no habría sido posible.

El resultado es un dossier apasionante, gracias al cual el lector puede iniciarse en los principios generales del derecho alimentario y encontrar un principio de respuesta a las preguntas que se hace en cuestión de seguridad y conformidad de los alimentos, así como en materia de protección de las denominaciones que valorizan los productos alimentarios, tales como las denominaciones de origen.

El ámbito de los temas que afectan a la producción, comercialización y transporte de los productos alimentarios es tan vasto e importante que Stefano Dindo lanzó la idea de formar un grupo de trabajo en la UIA que se dedique a ello. Para sondear el interés que puede suscitar, Stephano está organizando, con la participación de Antoine de Brosses, una sesión sobre derecho alimentario en el próximo congreso de la UIA en Valencia. Invita efusivamente a los compañeros interesados a que asistan y contribuyan.

La UIA participa, además, en la organización de un seminario en Milán el 8 de mayo de 2015 sobre el tema *Vino, patrimonio y territorio*, en colaboración con el Colegio de Abogados de Milán y la *Unione Giuristi della Vite e del Vino*. Una ocasión para debatir sobre los retos de la protección y la valorización de las denominaciones de origen en el sector vitivinícola, y para visitar la Expo Milano 2015.

Bénédicte QUERENET-HAHN
Redactor Jefe - *Juriste International*



Actualités de l'UIA
UIA News
Novedades de la UIA





Hommage à Peter Müller

Mes Chers Confrères,

« Pourrions-nous, peut-être, revenir au sujet ». Le ton gourmand et affectueux de cette immanquable phrase culte de notre ami Peter Müller était attendu comme un moment clef par tous les assidus de la commission droit pénal dont il était un pilier. Chacun savait qu'à partir de là, sans détruire ce qui venait d'être fait, il allait livrer un point exact, sans aucune forfanterie, bien que préparé à l'avance avec soin, nous permettant de reprendre notre souffle et le thème.

Chacun repartait du congrès avec ce trésor de courtoisie et de rigueur intellectuelle dont il se disait qu'à en faire bon usage il deviendrait bien meilleur pénaliste.

La vitalité qu'il diffusait généreusement était alimentée par le plaisir qu'il avait de connaître en profondeur de nombreux pays, langue et culture comprises. Le plaisir, il ne le gâchait jamais faisant la démonstration que sur la piste de danse aussi il savait être dans le sujet. Merveilleux couple aussi avec son épouse Katharina dont la puissante culture en dehors de nos sujets favoris lui permettait, autant qu'à nous qui en profitons, de se ressourcer. Cette acuité sur le monde et sa propre place, il en fit encore montre à la veille de quitter l'hôpital pour fêter son 80^e anniversaire chez lui en sachant qu'il ne lui était pas accordé plus de jours et qu'il m'a téléphoné pour me demander de vous dire à quel point son temps à l'UIA et l'amitié avec vous tous, lui avaient été précieux.

Maxime DELHOMME
Co-Directeur du Projet État de Droit de l'UIA
SCP Delhomme
Paris, France
maxime@delhomme-avocats.fr



Congrès de Dresde 2012



Congrès de Séville 2009



Congrès de Dresde 2012



The UIA in London

*The Written Heritage of Mankind in Peril:
Theft, Retrieval, Sale and Restitution of Rare Books,
Maps and Manuscripts*



■ **Howard SPIEGLER**

The theft of and illicit trafficking in rare books, maps and manuscripts looted from sovereign and other libraries and similar repositories around the world is a global problem that threatens the preservation of the recorded history of mankind. Remarkably, however, there have been few conferences devoted to the examination of the many issues that pertain to this problem.

Consequently, the Art Law Commission of the UIA has teamed up with the British Library and the Institute of Art and Law in London to invite those who deal with rare books and other priceless written materials, including representatives of dealers, collectors, auction houses, national

collections, law enforcement officials, security experts, attorneys and others, to present a full-day comprehensive seminar devoted to a thorough review of the many aspects of this global epidemic.

Upon the conclusion of the seminar, the various participants and attendees will be encouraged to continue the discussion throughout the following year to address the problems raised at the conference and begin to develop a comprehensive set of principles that we hope will lead to the development of solutions to prevent widespread theft and trafficking and restore stolen items to their rightful owners for the benefit of everyone. The plan would be to then hold a follow up seminar in New York

in 2016 to assess progress in this area and plan future actions.

We invite you to join us in London for this important seminar!

The cost of attendance is £60.00.

For the program, list of speakers and to register visit www.bl.uk/events/the-written-heritage-of-mankind-in-peril

Howard SPIEGLER
Herrick, Feinstein LLP
New York, United States
hspiegler@herrick.com





Union Internationale des Avocats
International Association of Lawyers
Unión Internacional de Abogados

Mediatorsfederatie
Nederland

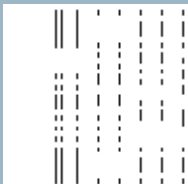
WORLD FORUM OF MEDIATION CENTRES

FRIDAY, JUNE 5 & SATURDAY, JUNE 6, 2015



AMSTERDAM

THE NETHERLANDS



#UIAWFMC

Information and online registration at www.uianet.org

Seminar organised by the UIA Mediation Commission
with the support of the Mediatorsfederatie Nederland (MfN)



CEDH et CJUE

Complémentarité ou concurrence dans la protection des droits fondamentaux?

■ Julie GOFFIN



Bologne accueillera cette année le séminaire annuel de la commission des droits de l'homme consacré à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La prestigieuse université de Bologne prête son concours à l'organisation du séminaire qui se tiendra en son sein et bénéficiera de la présence de plusieurs professeurs spécialisés en la matière.

Les orateurs porteront un regard croisé sur les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), d'une part et de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) d'autre part, en matière de protection des droits fondamentaux. Ils nous amèneront à observer l'interaction entre les deux systèmes de protection.

Magistrats et membres des deux Cours nous parleront ensuite de l'adhésion de l'Union européenne (UE) à la CEDH et des défis que représente cette adhésion, notamment, au regard de l'avis rendu récemment par la CJUE.

En effet, aux termes d'un avis rendu le 18 décembre 2014, la Cour a conclu à l'absence de compatibilité entre le projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH avec les dispositions du droit de l'Union.

La Cour soulève notamment le fait qu'aucune disposition de l'accord ne prévoit de coordination entre la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux, les conséquences éventuelles de l'adhésion sur le mécanisme de renvoi préjudiciel ainsi que les difficultés que poseraient le mécanisme de co-défendeur et celui de l'implication préalable de la Cour de justice sur l'état du droit de l'Union, la répartition des compétences et les attributions de la Cour.

Ces thèmes seront abordés par les orateurs et débattus en table ronde.

Une session du séminaire sera consacrée aux arrêts récents les plus importants de la

CEDH, lesquels seront commentés par des spécialistes et feront l'objet d'échanges avec la salle.

Nous vous attendons nombreux à ce séminaire particulièrement porté sur des sujets d'actualité et que nous avons voulu encore plus interactif. En effet, les participants auront le choix du sujet de la dernière session de travail en fonction de l'actualité de la jurisprudence des deux cours en matière de protection des droits fondamentaux.

Et enfin, pour les amateurs d'automobiles, le déplacement à Bologne sera l'occasion de visiter le musée Ferrari de Maranello où une visite est organisée le samedi après-midi.

Julie GOFFIN
*Coordinateur Droits de l'Homme
et Défense de la Défense de l'UIA
Bruxelles, Belgique
j.goffin@avocat.be*





The UIA in Tokyo

Dealing with companies in crisis

■ Motoyasu HIROSE



Welcome to the UIA's summer seminar in Tokyo, Asia's economic and business centre!

Following the great success of the UIA's first memorable seminar in Tokyo last year and significantly increased recognition of the UIA in Japan, we are very happy to hold the second seminar about "Dealing with Companies in Crisis", which will be co-organized by the Tokyo Bar Association and the UIA on July 6, 2015 for the second consecutive year at the headquarters of Japan Federation of Bar Associations.

This seminar will be a remarkable event further reinforcing the affiliation of the Tokyo Bar Association, the largest bar association of Japan, with the UIA, and further promoting the integration of Japanese legal society into this international organisation of lawyers. Following the first UIA seminar in Tokyo last year, with focus on comparative study of the issue of anti-bribery regulations, this year's seminar would represent a great opportunity for the participants to discover new horizons in the field of corporate compliance strategy, expanding the scope of discussion from anti-bribery to the control of damaging events, the preservation of corporate assets as well as the management of media coverage.

Tokyo, Japan, has been playing, among others, a greater role as the economic and business centre in Asia, where foreign investments are expected to be doubled by the 2020 Olympics. As a result, multinational business corporations operated in accordance with diversified regulations as well as cultural backgrounds are prone to behave differently within and beyond the national boundaries of Japan, which could trigger unexpected consequences, especially in the event of occurrence of critical corporate scandals. In this context, Japan would, as in many other countries, undoubtedly become the forum

where various business behaviours which stem from complex mixture of different laws and culture would conflict with one another in overcoming the corporate crisis involving multi-national stakeholders.

This one-day seminar will cover several most debated compliance issues in the US, Europe, China and Japan and participants will share and compare their experience and expertise. Speakers from each jurisdiction specialized in respective topics will be presenting practical issues of how to defend globalized companies doing business and unfortunately involved in unseemly scandals in unfamiliar jurisdictions against unexpected and undesirable repercussion susceptible of jeopardizing the continuation of their business activities there, the nature and extent of which would considerably be affected by the social environment, rather than the statutory provisions of law, surrounding the relevant jurisdiction. For this reason, "knowledge" about and "sensitive approach" to the adequate and preventive risk management would certainly be the key in order to mitigate the negative impact of such scandals.

In the midst of the complexity of business and the involvement of a wide range of stakeholders, the challenges potentially faced by corporations are by nature unpredictable, say, from the liabilities for physical accidents and the insolvency caused by failure of business operations to the alleged involvement in such non-compliant behaviours as bribery and tax evasion. The magnitude of the detrimental consequences suffered by the parties concerned would depend largely on the appropriateness of initial response to such events, especially the bridling of media-driven hysteria and distorted exaggeration which are prone to have psychologically strong impact on the public mind and eventually degrade their

reputation in an irrevocable manner.

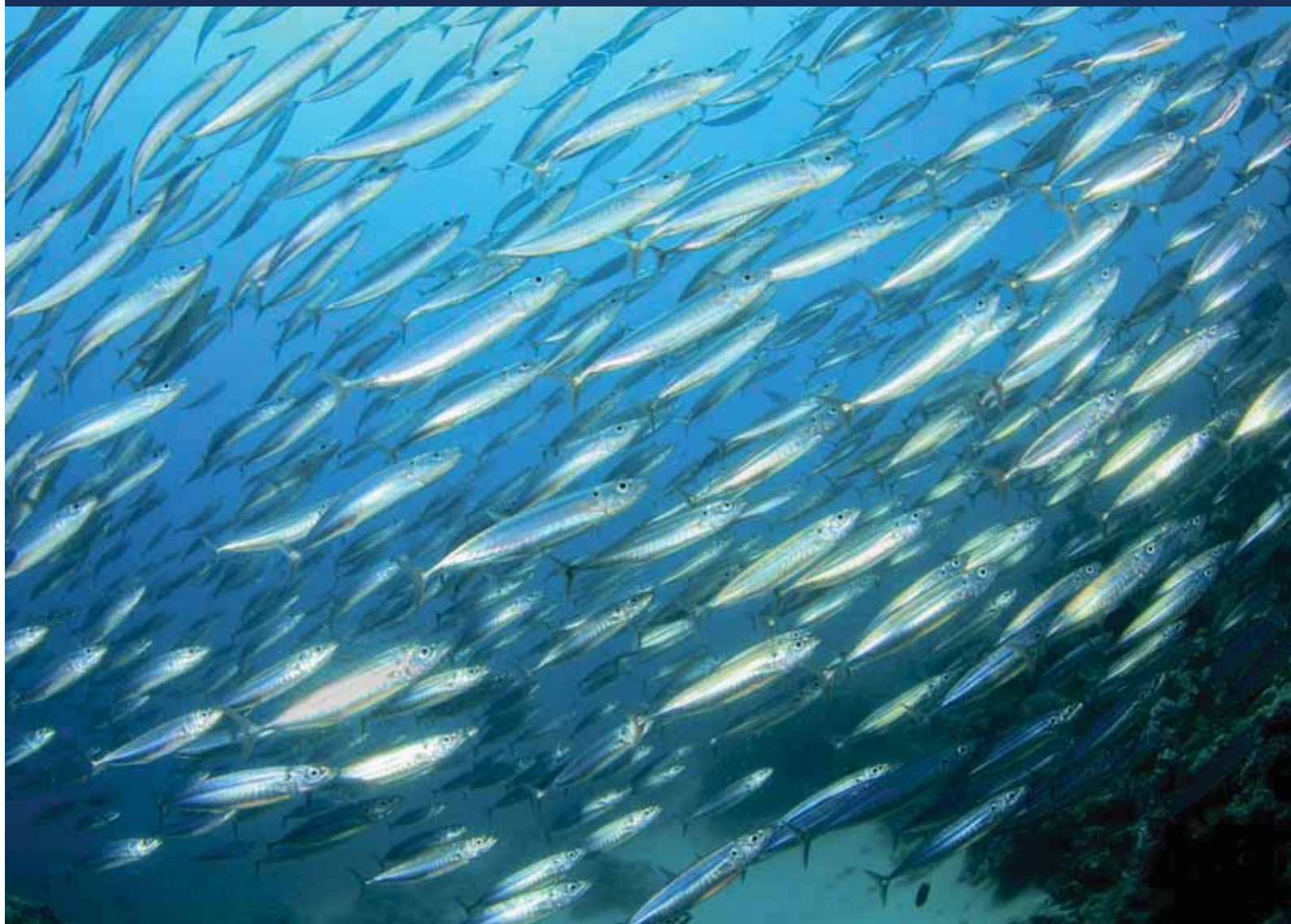
The seminar will also include interactive Q&A sessions where participants will be able to ask the experienced speakers for their views on specific queries they may have about dealing with companies in crisis. Hosted by the Tokyo Bar Association, many Japanese lawyers who are not UIA members are also expected to attend and provide their views from different angles. This seminar will be followed by a reception at a traditional buffet party within a few minutes' walk of the venue, where UIA participants will be able to exchange and become more familiar with Japanese lawyers, and more broadly, Japanese culture.

This UIA seminar will take place on a Monday. If you arrive in Japan a bit earlier over the weekend, the gala dinner in a traditional Japanese restaurant is scheduled for the preceding day (on Sunday). Alternatively, you could also enjoy a day trip to and explore other touristic destinations, traditional culture, history and the abundant nature of Japan (i.e. Kyoto, Mt. Fuji, Hakone or Nikko, etc.) in addition to Tokyo because domestic travel to any of these places is quite easy thanks to the well-organized and convenient public transport network.

Motoyasu HIROSE
Uryu & Itoga
Tokyo, Japan
hirose.motoyasu@uryuitoga.com



Dossier spécial droit alimentaire
Special Food Law Issue
Número especial sobre el derecho alimentario





Le droit alimentaire : une nouvelle spécialité pour les cabinets d'avocats ?

« Il y a beaucoup plus de gens qui descendent les fleuves qu'il n'y en a qui les remontent. » (Charles Péguy)

■ Antoine DE BROSSES

■ Le diagnostic

Les études de droit rendent incurablement conservateur. On apprend la règle et à la respecter. Les avocats ont donc la fâcheuse tendance à vouloir faire carrière dans les créneaux traditionnels du droit qu'on leur a enseignés (ex : droit de la famille, droit pénal, droit social, droit administratif, droit des sociétés, propriété intellectuelle, etc.) où ils constituent des gros bataillons engagés dans une concurrence exacerbée où le dumping tarifaire est fréquent.

À côté de ces « traditionnalistes », de rares précurseurs ont élargi depuis quelques années les activités classiques de l'avocat à des domaines nouveaux, laissés en friche jusque-là, comme le droit de l'environnement, le droit de l'informatique ou le droit du sport, qui font désormais partie du paysage et sont reconnus comme des spécialités à part entière.

En deuxième lieu, le gisement de clients potentiels est considérable, car l'industrie agro-alimentaire est la première en Europe et les produits alimentaires représentent la plus grande part des ventes des distributeurs généralistes (Carrefour, Tesco...).

En troisième lieu, la concurrence y est faible, car le nombre d'avocats spécialisés dans cette matière est peu élevé. Pour toutes ces raisons, le droit de l'alimentation est très attractif pour un avocat.

■ Le remède

Devenir un spécialiste du droit de l'alimentation n'est pas une chose facile et suppose un investissement important pour acquérir une expertise suffisante. Il n'est pas envisageable de ne pas le pratiquer quotidiennement.

normes, les guides de bonnes pratiques, etc. auxquels les juges accordent une valeur quasi-réglementaire.

À cette matière du droit, déjà extraordinairement volumineuse, il faut ajouter les innombrables documents d'interprétation émis par les pouvoirs publics, tels que les avis, notes de service, réponses aux questions parlementaires, dont la connaissance est indispensable pour savoir comment les règles sont appliquées et interprétées par les services officiels en charge du contrôle des entreprises.

Par ailleurs, la jurisprudence de droit alimentaire constitue une source de droit non négligeable à connaître, mais qui n'est pas publiée dans des revues spécialisées et dont l'accès, dans les bases de données électroniques, nécessite beaucoup de temps.

Enfin, la réglementation comporte non seulement des règles de droit (ex : responsabilité), mais avant tout des règles techniques dont la compréhension relève plus de la compétence d'un ingénieur que d'un juriste (ex : définition d'un OGM, d'un nanomatériau ou d'un auxiliaire technologique).

Cette technicité du droit alimentaire explique que la matière ait été traitée jusqu'à présent plus par des ingénieurs ou des vétérinaires que par des juristes.

Face à cette technicité, le juriste est désarmé, sauf lorsqu'il a effectué un double cursus, scientifique et juridique, ce qui est peu fréquent en Europe.

Il est difficile de répondre à une question sur le statut réglementaire d'une substance (ex : additif ou auxiliaire technologique) sans savoir de quoi on parle concrètement ou sans disposer de l'aide d'un technicien.

Lors des expertises judiciaires, le fait de disposer d'experts scientifiques de haut niveau, alors que les experts nommés par les juridictions sont toujours des généralistes, donne un avantage considérable

Le droit de l'alimentation constitue depuis une quinzaine d'années un nouveau terrain de jeu pour quelques rares avocats, en Europe et dans le monde, qui échappe encore à une concurrence effrénée.

Les raisons qui expliquent cette nouvelle activité sont faciles à comprendre. En premier lieu, le droit de l'alimentation est très complexe. Il se compose à la fois de textes généraux, mais aussi d'une réglementation incroyablement fournie. Chaque jour, un ou plusieurs nouveaux textes paraissent au Journal Officiel. Cette complexité crée donc un fort besoin de conseil juridique.

La première étape consiste à acquérir le savoir et le savoir-faire. On ne s'improvise pas spécialiste du droit de l'alimentation, on le devient après plusieurs années de pratique quotidienne assidue.

La réglementation alimentaire comporte plusieurs dizaines de milliers de pages, issues en Europe du droit communautaire et du droit national et, à un moindre degré, des accords de l'OMC et des normes internationales du *Codex alimentarius*.

Il faut y ajouter la « soft law », c'est à dire les multiples usages professionnels établis par les syndicats professionnels, les

De leur côté, ces techniciens ne disposent pas de la grille d'analyse du juriste qui permet de résoudre les cas complexes devant lesquels ils sont désemparés (ex : absence ou contradiction de textes, utilisation de principes généraux du droit...).

Peu de techniciens savent lire la jurisprudence et confondent souvent les arguments des parties avec la motivation retenue par les juges.

Prenons des groupes importants du secteur agro-alimentaire (industriels, distributeurs, chaînes de restauration...), on constate que les plus performants font intervenir à la fois des juristes (service juridique) et des techniciens (affaires réglementaires, direction qualité) pour résoudre les questions complexes du droit alimentaire.

Les cabinets d'avocats doivent avoir la même approche, c'est-à-dire disposer de la capacité de traiter une question de droit alimentaire à la fois d'un point de vue juridique, mais aussi d'un point de vue technique et scientifique : en un mot, d'une façon globale.

Cette double expertise crée une véritable différenciation par rapport aux autres cabinets d'avocats, permet d'offrir un service à haute valeur ajoutée et crée une grande proximité avec ses clients qui se rendent compte que leur avocat sait de quoi il parle, en droit et d'un point de vue technique.

Cette expertise s'acquiert soit en recrutant des ingénieurs, soit en travaillant avec des experts extérieurs.

Le savoir-faire s'acquiert aux côtés de ces techniciens et lors de contacts avec les services de l'entreprise ou lors de conférences ou de formations où l'on découvre concrètement la réalité des produits et des problématiques.

Le savoir-faire s'acquiert aussi par la connaissance des autres acteurs du secteur alimentaire, tels que les syndicats professionnels et les services officiels en charge du contrôle des entreprises et de la doctrine administrative.

La deuxième étape d'un avocat souhaitant se spécialiser en droit alimentaire consiste « à faire savoir » qu'il est compétent dans cette matière. La rédaction régulière d'articles dans des revues (juridiques ou professionnelles), l'animation de conférences et de formations, la rédaction d'un ouvrage ou l'enseignement sont autant de manières d'y parvenir, avec un retour sur investissement qui n'apparaît qu'à moyen terme. L'important est de répéter ce travail de manière inlassable, sachant qu'une communication épisodique n'a aucun effet. La spécialisation en droit de l'alimentation n'est pas une affaire d'impatiences.

L'avocat, ou le cabinet, doit traiter cette communication comme s'il s'agissait de créer la notoriété d'une marque.

■ La finalité

La spécialisation en droit de l'alimentation permet à un avocat d'assister les entreprises dans toute la vie d'un produit, qu'il s'agisse du conseil et/ou du contentieux.

Le conseil consiste tout d'abord à indiquer si la mise sur le marché d'un aliment est possible et à quelles conditions dans un pays ou une région, à valider sa conformité légale et réglementaire, notamment sa composition, son étiquetage, sa publicité, etc.

L'avocat spécialisé dispose de contacts auprès des administrations qui lui permettent d'obtenir des réponses plus rapides sur des points qui posent problème.

L'avocat assure une veille réglementaire dynamique et signale à ses clients les textes en préparation en assurant des missions de lobbying. Cette expertise permet aussi de rédiger des contrats plus précis en y insérant des clauses contractuelles qui prennent en compte la réglementation et la jurisprudence spécifiques aux aliments.

L'avocat spécialisé assiste aussi les entreprises dans la gestion de leurs crises, notamment pour décider et mettre en œuvre des mesures de retrait/rappel.

Cette spécialisation est également précieuse pour fournir une assistance lors des contentieux sur les aliments, qui peuvent

être de multiples natures. Il peut s'agir, tout d'abord, d'un problème de responsabilité du fait des produits à propos d'un aliment défectueux. Ce type de contentieux est souvent suivi par des spécialistes du droit des assurances qui n'ont qu'une vague idée du droit alimentaire.

La spécialisation en droit alimentaire apporte un avantage significatif par rapport à ses contradicteurs, comme le montrent les exemples suivants.

Lors des expertises judiciaires, le fait de disposer d'experts scientifiques de haut niveau, alors que les experts nommés par les juridictions sont toujours des généralistes, donne un avantage considérable.

Le rapport établi par un expert toxicologue ou microbiologiste de renom, à la demande d'une partie au litige, pourra avoir une grande influence sur un expert judiciaire généraliste, qui aura le plus grand mal à remettre en cause les conclusions de cet expert privé qui maîtrise mieux le sujet que lui.

La définition du produit dangereux n'est pas la même pour les aliments que pour les autres produits, l'article 14 du règlement n° 178/2002 prévoyant sur ce point une définition différente de celle de la directive n° 2001/95 sur la sécurité générale des produits.

Ainsi, un aliment est considéré comme dangereux dès qu'il est impropre à la consommation (ex : beurre rance), même s'il ne présente aucun danger sanitaire. L'ignorance de cette définition du produit dangereux peut conduire à des analyses juridiques erronées dans une procédure contentieuse.

La méthodologie à suivre pour établir le caractère défectueux d'un produit n'est pas libre. Il existe en effet d'innombrables règles sur les méthodes d'analyse des aliments qu'il faut respecter pour que la preuve du caractère défectueux soit régulièrement démontrée. Si la méthode suivie n'est pas reconnue, la jurisprudence écarte les résultats d'analyse.

Pour pouvoir lutter contre une action en justice des services officiels engagée contre une entreprise et/ou ses dirigeants, il est essentiel de disposer d'une documentation équivalente, ce qui pose une grande difficulté pratique, car la doctrine officielle de l'administration est d'un accès difficile ; elle est peu publiée et n'est souvent communiquée qu'aux syndicats professionnels ou à l'entreprise concernée. Les ouvrages juridiques sont par ailleurs quasi inexistantes en droit alimentaire. Un avocat non spécialisé sera souvent handicapé par les difficultés d'accès à la documentation, voire par son ignorance même de cette doctrine.

Enfin, on peut donner comme dernier exemple de contentieux agro-alimentaire, ceux engagés entre concurrents à propos de

l'étiquetage d'un produit ou d'une campagne publicitaire.

Pour savoir si une publicité est déloyale ou trompeuse, il est essentiel de connaître la réglementation, les usages professionnels, la doctrine des services officiels et la jurisprudence spécifique. Les règles générales du droit de la publicité n'ont que peu d'utilité, car elles sont beaucoup trop vagues. Ainsi, par exemple, pour pouvoir dire dans une publicité qu'un aliment est « frais » ou « naturel », il faut respecter des critères très précis posés par la doctrine officielle et une jurisprudence spécifique.

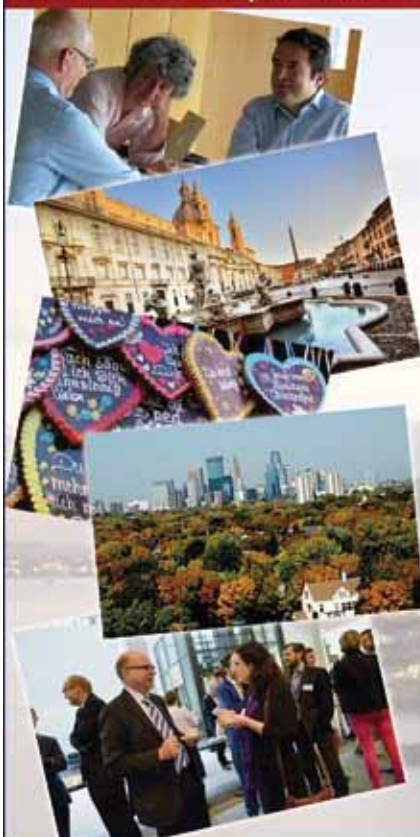
En définitive, la prestation de service d'un avocat doit être envisagée de manière

iconoclaste, c'est-à-dire avec la volonté acharnée de se différencier de ses concurrents et non pas avec le désir de leur ressembler.

Cette évidence conduit tout naturellement à trouver une spécialité peu développée, comme le droit de l'alimentation... ou d'autres « terra incognita ».

Antoine DE BROSSES
Product Law Firm / AARPI ABG Partners
Paris, France
debrosses@product-lawfirm.com

Become a partner of the UIA events and give your firm real visibility!



30+ events (seminars, training courses, congress) per year are organized throughout the world.

> The UIA offers you various partnership options, such as:

- openings for promotional products;
- financing a social event.

> Link your firm with a prestigious international lawyers' organisation accredited by several international judicial institutions and organisations

> Gain recognition among major personalities in legal circles and lawyers active at an international level



Informations
& Contact

Noelia Alonso Morán, Development & Partnership co-ordinator
Email: nalonso@uianet.org - Tel.: +33 1 44 88 55 66 - Fax: +33 1 44 88 55 77



Le programme Lascaux

■ www.programmelascaux.eu

« Lascaux »¹ est un programme de recherche en sciences sociales qui a principalement pour objet de penser les transitions juridiques nécessaires pour un nouveau contrat social permettant de corréliser le patrimoine naturel d'un territoire avec les besoins socio-économiques qui s'y expriment.

Peut-on penser un ou des cadres juridiques pour permettre une exploitation de nos ressources naturelles orientée vers la satisfaction des besoins sociaux, économiques et environnementaux ?

Tel est le questionnement principal du programme Lascaux.

L'étude des objets complexes que sont la sécurité alimentaire, les ressources naturelles et leur exploitation, les besoins fondamentaux... invite à dépasser les clivages traditionnels entre le droit public et le droit privé, le droit national et le droit international. Le droit foncier, le droit de propriété intellectuelle, le droit du commerce international, le droit de l'alimentation, le droit de la consommation, le droit des marchés publics, le droit de l'environnement, mais aussi les droits de l'Homme, sont quelques-uns des champs avec lesquels il faut composer. Au-delà de la discipline juridique, la recherche résolument interdisciplinaire menée à LASCAUX se nourrit des apports d'autres sciences humaines et sociales, mais aussi des sciences de la nature. Ainsi le programme LASCAUX s'appuie aujourd'hui sur un réseau de plus de 200 chercheurs à travers le monde. Ce réseau est composé de juristes mais aussi d'économistes, d'historiens, d'anthropologues, de sociologues, de biologistes, etc.

Le premier axe de recherche du programme Lascaux porte sur la sécurité alimentaire, la diversité des agricultures et la

mondialisation des échanges. Les chercheurs analysent les conditions juridiques de l'accès des paysans à la terre et aux ressources de la biodiversité. Ils étudient les contrats d'investissements internationaux dans l'agriculture, les mécanismes du commerce international des produits agricoles et alimentaires, et les modalités de l'accès de chaque personne à une alimentation suffisante, équilibrée, saine et choisie.

Les recherches inscrites dans ce premier axe ont donné lieu à la publication de nombreux ouvrages dans diverses langues, parmi lesquels un « Code de droit européen de l'alimentation » (De Boeck, 2012), un « Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde » (Larcier, 2013), un ouvrage sur le « droit, l'économie et les marchés de matières premières agricoles » (LGDJ-Lextenso, 2013), un autre sur les « droits fondamentaux, l'ordre public et les libertés économiques » (Institut Universitaire Varenne, 2013) ainsi qu'un ouvrage en deux volumes « Penser une démocratie alimentaire » (INIDA, 2013 et 2014).

Le deuxième axe de recherche du programme Lascaux a trait à la gestion des ressources naturelles, à la diversité des besoins sociaux et à la relocalisation des décisions. La recherche s'élargit à l'ensemble des besoins sociaux qui requièrent l'exploitation des ressources naturelles en changeant d'échelle pour s'intéresser aux potentiels de transition des territoires face aux enjeux du changement climatique, de la sécurité alimentaire, de la préservation de la biodiversité, etc. Les chercheurs adoptent ici une méthode de recherche inductive, basée sur l'analyse d'expériences concrètes en France et dans le monde. Parmi ces expériences, qu'il s'agisse de politiques publiques, de projets d'entreprises, d'initiatives d'associations... le programme LASCAUX cherche à identifier celles qui s'appuient sur des modèles économiques

et juridiques innovants. L'objectif est de proposer des modèles vertueux et des outils d'aide à la décision privée et publique.

Pour en savoir plus sur le programme Lascaux : www.programmelascaux.eu

Le programme Lascaux
Nantes, France
www.programmelascaux.eu

¹ Ce programme de recherche est soutenu par la Région des Pays de la Loire (France) dans le cadre de son appel à projets Connect Talent : <http://www.connectalent.org/>



EXPO 2015

Seminar on "Wine, Heritage and Territory" in Milan,
May 8 - 9, 2015



**Massimo AUDISIO,
Stefano DINDO & Bruno NASCIMBENE**

From May 1, 2015 to October 31, 2015 Milan will host the Universal Exhibition entitled "Feeding the Planet, Energy for Life" the largest event ever organised on food and nutrition.

For six months, all 145 countries and organisations involved will introduce to visitors their own particular food cultures and technology, which are today more relevant than might at first be thought, with the idea of ensuring safe and healthy food in quantities that would be sufficient to feed all the peoples of the world and with the fullest respect for the planet and its equilibrium.

It is essential that everyone has an opportunity to learn about the culture, tradition and national characteristics related to food, just as each of us understands that these are privileges for the few, and that there are still too many countries without legal protection in place to ensure that people have safe and healthy food.

For this reason, EXPO seeks to raise awareness of the importance of the subject of food all around the world, encouraging discussion and a commitment from all of us to find solutions to the problems that still exist.

- Can food and water be guaranteed for all parts of the world?
- Can food safety be improved?

- Can the biodiversity of the planet be saved and secured?
- Can the sense of what constitutes a "good diet" be explained to all?

Many are perhaps unaware of certain facts that have spurred the Universal Exhibition on with its campaign:

- more than 805 million people worldwide are undernourished (FAO report, 2014);
- more than 1.3 billion tons of food are wasted every day all over the world: enough to feed the whole population suffering from chronic hunger (Reuters, 2014);
- the value of Italian counterfeit food products around the world is around 60 billion Euros, which has clear implications for employment (Reuters, 2014).

These data not only show why EXPO is relevant but also how essential it is to seek to combat these problems.

Even though many countries have already established internal regulatory mechanisms in pursuance of all the above, the actual situation in the world means that in reality much effort is required so that all countries can benefit, and for this global cooperation is needed from all of the world's governments.

This is why the importance of the theme which EXPO is focussing on has aroused so much interest at the Milan Bar which has taken an active part in the organisation of events and meetings to which representatives of Bar Associations from different countries have been invited. The goal is to have everyone thinking about the relevance of issues such as malnutrition, food wastage and the counterfeiting of food products in each country, while hoping that each country will make a real commitment to working together to reach agreements and arrangements to address these problems.

It is precisely because of the importance of these issues also in legal terms that lawyers themselves have a special duty to get actively involved, through participation at meetings and debates on subjects that are more relevant than ever, bringing their particular skills, experience and competence to the table.

The Bar of Milan has therefore intensified its existing relationships with representatives of other Bar Associations, and with lawyers in general, in order to try to spread awareness of these issues and to restate our own profound commitment to the cause.

The exchange of views with lawyers from other countries is crucial to an understanding of how problems of counterfeit food, malnutrition and food wastage are regulated

locally. There is a need to identify both regulatory gaps in some countries and the specific provisions that are applied in others. These would certainly be good starting points for improving the law on the subject where it is incomplete or ineffective. Co-operation between lawyers from different countries should in fact lead them to reconsider the efficacy of the regulatory system in their own area in this regard. They should collaborate and work together for the adoption of accords and regulations that shore up protection in the area of food and increase the penalties against those who act and conduct themselves in ways that are contrary to such precepts. The ultimate objective of the initiatives is to add new impulse to the commitment of all countries with a Food Charter that enshrines the right of every human being to healthy, safe and sustainable nutrition, as well as the objective to that ensure effective protection of that right is in fact in place.

What is truly needed for all this is, however, no less than the cooperation between the lawyers of every country in the world!

In this spirit, the Milan Bar Association has organised in collaboration with the Union Internationale des Avocats (UIA - International Association of Lawyers), the Bicocca University of Milan and the Unione Giuristi delle Vite e del Vino (UGIVI), a seminar entitled "Wine, heritage and territory".

First there will be a presentation on Friday, May 8, 2015, at the Palace of Justice in Milan and the seminar will last the whole day.

On Saturday, May 9, after the gala dinner on the Friday evening, a visit to EXPO itself has been organised, which will include among other things, a visit to the Italian pavilion. This hall has a section given over to wine, which has been set up in collaboration with the famous Vinitaly Wine Fair which is held every year in Verona.

The seminar will address the subject of wine and its connections with the heritage and the territory, very much in tune with overall "food" theme of EXPO 2015.

The seminar seeks to involve not only lawyers, but also producers and professionals from the world of wine.

There will first be an introductory talk on the history and economics of wine and on how, over time, its production has evolved in close connection with the traditions and expertise of each specific geographical area. The talk will look at the regulation of designations of origin and the most significant issues regarding their application in Europe and throughout the world.

The typical approach of European countries to the protection of geographical indications is compared with that of non-European countries, including the US. In Europe the tradition, the land and the human values associated with an area and a community have formed the basis of designations of origin as collective intellectual property. Outside Europe however there has been difficulty in accepting the notion of protection of designations of origin which are separated from the "reputation" of a specified name, that is, its actual and agreed recognition by the consumers in a given market.

Following this, consideration will be given to the treaty between the US and the European Union (as well as treaties with countries such as Australia) on the protection of appellations of origin. The aim will be to highlight how different approaches to the issue have been taken and how the positions and degrees of protection have varied and to what extent such protection can be given with the registration of certain denominations as trade marks. A section of the seminar will also deal with the problems of counterfeiting. It is anticipated that speakers will include not only lawyers and professors from various jurisdictions,

but also officials from the European Union, as well as representatives from the world of wine producers.

The seminar thus aims to be of real interest not only to lawyers specialising in food law, but also those lawyers and professionals who wish to gain insight into a fascinating subject, because it deals with matters of economic policy and of law, where solutions can vary depending on the different opinions as regards the importance of the relationship between a given territory, its cultural and human heritage and the wine produced in such territory.

The day after the seminar the visit to EXPO 2015 will be in a sense a field study of the ideas and information that have come out of the seminar itself, which will incidentally be held in Italian and English with simultaneous translations.

We greatly look forward to seeing you all there and to welcoming you to Milan.

Massimo AUDISIO

Stefano DINDO

*UIA Co-Director of National and Regional Activities
Dindo, Zorzi e Avvocati
Verona, Italy
studiolegaledindo@studiodindo.it*

Bruno NASCIMBENE

*Studio legale Associato Nascimbene Andreoni
info@nascimbene.com*



University of Verona
School of Law



POSTGRADUATE AND CONTINUING LEGAL EDUCATION COURSE
IN
TRANSNATIONAL AND COMPARATIVE FOOD LAW

Verona, March 22nd – Maggio 22nd 2015

Verona, Sun., Mar 22,	10.30–12.30	UGIVI Conference, c/o VINITALY 2015
Verona, Fri., Apr 10	11.30–13.15	M. Ortino: <i>Policies and International Agreements in the Agri-Food Sector: General Framework</i>
	14.30–16.15	G. Meruzzi: <i>Consortia, Network Agreements and other Joint-Ventures in the Food Industry</i>
	16.30–18.15	D. Corona: <i>Regulation of Production in the Food Business: "Organic" Production</i>
Verona, Fri., Apr 17	11.30–13.15	J. Bercelli: <i>Governmental Regulation of Agri-Food Markets</i>
	14.30–16.30	R. Boscaini, P. Castelletti, T. dalla Massara, S. Dindo, M. Fino, I. Furlan, D. Gaeta, L. Lambertini, B. O'Connor, M. Pezzotti, D. Riponti, M. Torsello (Round Table): <i>Protection of Italian Top-Quality Wine Industry and the Challenges of Global Markets</i>
	17.00–18.45	M. Bellia: <i>Advertisement of Food Products and Competition Law</i>
Verona, Fri., Apr 24	11.30–12.15	M. Torsello: <i>Trademarks and Quality Certifications</i>
	12.30–13.15	S. Dindo: <i>Denominations of Origins and Geographical Indications</i>
	14.30–16.15	S. Garelli: <i>Online Distribution of Wine Products</i>
	16.30–18.15	S. Messina: <i>VAT Regime in the Export of Agri-Food Products</i>
Verona, Fri., May 8	11.30–13.15	C. Ruga Riva: <i>Criminal Measures Protecting Agri-Food Markets</i>
	14.30–16.15	D. Cerini: <i>Tort Law and Product Liability in the Agri-Food Sector</i>
	16.30–18.15	D. Cerini: <i>Insurance in Agri-Food Distribution</i>
Verona, Fri., May 15	11.30–13.15	A. Beghini: <i>Rules of Production in the Agri-Food Sector</i>
	14.30–16.15	A. Venezia: <i>Distribution Contracts in Agri-Food Markets</i>
	16.30–18.15	G. Guerra: <i>Consumer Protection in the Agri-Food Sector: traceability, novel foods and GMO</i>
Milan, Fri., May 22	11.30–13.15	O. Mazza: <i>Food Fraud Deterrence</i>
		Round Table: <i>Export of Agri-Food Products</i>
	14.30–16.15	Visit to EXPO – MILANO 2015

Instructors: Avv. Alessia Beghini (Verona Bar), Prof. Jacopo Bercelli (University of Verona), Dott. Marco Bellia (University of Verona), Dott. Raffaele Boscaini (Confindustria Veneto), Dott. Paolo Castelletti (Unione Italiana Vini), Prof. Diana Cerini (University of Milano Bicocca), Dott.ssa Daniela Corona (Collège d'Europe, Bruges) Prof. Tommaso dalla Massara (University of Verona), Avv. Stefano Dindo (Verona Bar, UGIVI), Prof. Michele Fino (University of Agri-Food Studies, Pollenzo), Dott. Isidoro Furlan (Corpo Forestale dello Stato), Prof. Davide Gaeta (University of Verona), Dott. Stefano Garelli (Accountant in Turin), Dott.ssa Giorgia Guerra (University of Padova), Prof. Oliviero Mazza (University of Milano Bicocca), Avv. Lamberto Lambertini (Verona Bar), Prof. Giovanni Meruzzi (University of Verona), Prof. Sebastiano Messina (University of Verona), Avv. Bernard O'Connor (Milan Bar), Prof. Matteo Ortino (University of Verona), Prof. Mario Pezzotti (University of Verona), Avv. Danilo Riponti (Treviso Bar), Prof. Carlo Ruga Riva (University of Milano Bicocca), Prof. Marco Torsello (University of Verona), Avv. Alberto Venezia (Milan Bar, UGIVI).

The course offers Continuing Legal Education Credits granted to Lawyer by the Verona Bar Association (3 credits per day of course in Verona)

Director of the course: Prof. Marco Torsello (marco.torsello@univr.it)

Scientific coordinator: Prof. Matteo Ortino (matteo.ortino@univr.it)

For information and registration, contact: segreteria.master@ateneo.univr.it / dirittoagroalimentareverona@gmail.com

Deadline for registration: 3 aprile 2015

Registration Fee: € 380,00

In cooperation with:



Union Internationale des Avocats
International Association of Lawyers
Union International des Avocats



in co-operation with



UNION INTERNATIONALE DES AVOCATS



UNIONE GIURISTI DELLA VITE E DEL VINO

SEMINAR

"WINE, HERITAGE AND TERRITORY"

Friday, 8th May 2015, 10:00 a.m.

Aula Magna, Palazzo di Giustizia di Milano – Via Carlo Freguglia, 1

Opening addresses:

- *Avv. Remo Danovi*, President of the Milan Bar Association;
- *Avv. Laurence Bory*, UIA Elected Vice President - Union Internationale des Avocats;
- *Avv. Pietro Caviglia*, UGIVI President - Unione dei Giuristi della Vite e del Vino;
- *Avv. Massimo Audisio*, Milan Bar Association Expo Scientific Committee;

Morning session 10:00 a.m.-1:00 p.m.

Session chairman and co-ordinator: *Prof. Avv. Bruno Nascimbene*, Co-ordinator of the Milan Bar Association Expo Scientific Committee and Head of the Jean Monnet Centre of University of Milan

Lectures:

«The development of the European regulations as regards wine-related issues – From Italy to Europe and back»

Prof. Avv. Paolo Borghi, Professor of EU Law and Food Law, University of Ferrara

«Heritage and Territory in wine marketing: challenges and experience gained on the ground»

Sergio Dagnino, CEO CAVIRO Agri co-op.

«Designation of origin protection in the wine trade agreement between EU/USA»

Avv. Stefano Dindo, Union Internationale des Avocats and UGIVI - Unione dei Giuristi della Vite e del Vino

«Wine and Territory as UNESCO heritage »

Avv. Diego Maggio, UGIVI - Unione dei Giuristi della Vite e del Vino

«Designation of origin regulations VS. innovation»

Antoine de Brosses, Lawyer of the Paris Bar Association – Product Law Firm



CENTRO DI ECCELLENZA JEAN MONNET



Afternoon Session 2:30-5:00 p.m.

Session chairman and co-ordinator: *Avv. Aldo Bulgarelli*, CCBE former President and member of the Milan Bar Association Expo Scientific Committee

Lectures:

«Designation of origin protection of quality agri-food products on EU and international markets, specifically focusing on wine and alcoholic beverages »

Prof. Avv. Fausto Capelli, Professor of EU Law at Collegio Europeo/University of Parma

«Heritage and Territory in wine marketing: challenges and experience gained on the ground »

Dott. Daniele Simoni, General Director SCHENK ITALIA

«The wine sector from the American point of view»

Dott. Paolo Ceresa, Business Services Manager - American Chamber of Commerce

«Direct and indirect barriers to the free circulation of wine products»

Dott. Paolo Castelletti, Unione Italiana Vini Secretary General

Free Admission

The attendance at the Seminar entitles to 4 ECTS credits. Enrollments to be made through Formasfera platform (<http://albosfera.sferabit.com/coamilano>) accessible from www.ordineavvocatimilano.it in the section entitled "Formazione Continua"

For any further information please contact the Milan Bar Association at the following e-mail address: relazioni.internazionali@ordineavvocatimilano.it

Works will be held in Italian with English simultaneous translation available.





Les fondamentaux du droit alimentaire
Food Law Fundamental Principles
Los fundamentales del derecho alimentario





L'influence des accords et de la jurisprudence de l'OMC et du *Codex Alimentarius* sur le droit alimentaire

■ Valérie PIRONON

Question essentielle s'il en est, l'alimentation intéresse traditionnellement peu les facultés de droit au sein desquelles on peine – à moins qu'on ne redoute – de percevoir derrière les considérations politiques, économiques et sociales la dimension juridique de la question alimentaire. Il est vrai que faute d'une cohérence suffisante et sans doute d'un régime de responsabilité autonome, le droit alimentaire ne constitue pas une branche du droit à part entière. Il s'agit plutôt de l'ensemble des règles qui s'appliquent au secteur de l'alimentation « de la fourche à la fourchette » et qui viennent alimenter, si l'on peut dire, des contentieux de plus en plus nombreux à l'échelon national ou international.

Si le secteur de l'alimentation relève, en effet, traditionnellement de règles nationales, ces règles – qui ont été très largement harmonisées ou unifiées en Europe¹ – sont aujourd'hui justiciables du droit du commerce mondial. On songe ici tout particulièrement aux accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui sont interprétés et mis en œuvre, exclusivement dans les rapports entre États parties, par l'Organe de Règlement de Différends (ORD) par référence à d'autres textes auxquels ils renvoient et, notamment, pour ce qui concerne l'alimentation, au *Codex Alimentarius* qui se présente comme une compilation de normes, directives et recommandations d'ordre technique relatives à l'alimentation². En d'autres termes, bien qu'il ne s'applique pas directement au secteur ou même à la question alimentaire, le droit de l'OMC s'applique au droit alimentaire tel que les États et les Unions régionales qui les regroupent le conçoivent.

Comment cette tutelle du droit de l'OMC s'exerce-t-elle sur le droit alimentaire ? Telle est la question posée. Pour apporter

quelques éléments de réponse, on s'intéressera aussi bien au contenant qu'au contenu, autrement dit aux caractères du droit alimentaire et aux règles qui le composent. De ces deux points de vue, le droit alimentaire présente un certain nombre de paradoxes³. Le principal est sans doute que le droit alimentaire apparaît déconnecté du concept de sécurité alimentaire tel que défini lors du sommet mondial de l'alimentation en 1996 comme la situation dans laquelle « toutes les personnes, en tous temps, ont économiquement, socialement, et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine ». Dominé par le principe de liberté des échanges, le droit alimentaire s'adresse non pas aux mangeurs ou aux affamés, mais aux vendeurs et aux acheteurs, acteurs du secteur agroalimentaire. Il se présente ainsi comme un droit du marché agroalimentaire mondialisé méfiant à l'égard des valeurs non marchandes qui sont susceptibles de dissimuler des mesures protectionnistes.

■ Le contenant : un droit du marché agroalimentaire mondialisé

Sous la tutelle du droit de l'OMC, le droit alimentaire développe deux caractères qui pourraient a priori surprendre. D'une part, il se présente comme un droit économique. D'autre part, il se présente comme un droit mondialisé.

A ■ Un droit économique

En tant que droit économique ou droit du marché, le droit alimentaire s'adresse aux acteurs du marché : producteurs,

transformateurs, distributeurs, consommateurs. Ce qui guide les accords de l'OMC, c'est en effet la libéralisation du commerce mondial et, partant, le décloisonnement des marchés. Or, en dépit de l'existence d'un Accord sur l'Agriculture (ASA), l'aliment semble se présenter comme une marchandise comme les autres ou presque pour les besoins de la libéralisation des marchés. On aurait pu en douter et imaginer que pour certaines marchandises « d'intérêt économique général », les accords ne s'appliqueraient pas ou s'appliqueraient différemment. Mais tel n'est pas le cas. Au contraire, la libre circulation des produits agroalimentaires est perçue dans le cas général comme le moyen d'assurer la sécurité alimentaire au niveau mondial.

Encore faut-il évidemment que la demande soit solvable et qu'elle soit en mesure de payer le prix des denrées alimentaires qui circulent sur les marchés internationaux. Cela, le droit de l'OMC ne s'en préoccupe guère. Applicable aux seuls États parties à l'organisation, le droit de l'OMC abandonne en effet aux États les comportements des opérateurs économiques. À supposer, par exemple, que les prix des denrées alimentaires grimpent artificiellement du fait d'ententes anticoncurrentielles sur les marchés physiques ou de pratiques spéculatives sur les marchés des dérivés des matières premières agricoles au point de causer une crise alimentaire, le droit de l'OMC ne s'attaquera pas à cette cause de la flambée des prix. Dans une telle occurrence, le droit de l'OMC peut certes tolérer que les États prennent des mesures restrictives du commerce mondial – singulièrement des exportations – pour faire face à cette crise. On songe en particulier aux dispositions telles que l'article 12 de l'ASA (prohibitions et restrictions à l'exportation) ou le point 3 de son annexe 2 (détention de stocks publics

à des fins de sécurité alimentaire). Des négociations parallèles peuvent également être engagées en ce sens, comme en témoigne la décision ministérielle du 7 décembre 2013 prise à l'issue des négociations de Bali, pour soustraire provisoirement les mesures de soutien interne à l'exercice de toute contestation devant l'ORD. Mais, bien évidemment, il ne s'agit que de pansements posés parcimonieusement sur des plaies parfois béantes.

B ■ Un droit mondialisé

Droit économique, le droit alimentaire est également – sous l'influence du droit de l'OMC – un droit mondialisé. On aurait pu en douter. La théorie des climats, développée par Montesquieu, n'a-t-elle pas une vocation particulière à s'appliquer en ce domaine ? Prévoir la même alimentation pour tous, n'est-ce pas nier la nature elle-même qui marque la terre de façon différente suivant l'endroit du globe où elle s'est formée et qui confère aux hommes, en fonction de l'environnement qui les accueille, des préférences et des tolérances alimentaires très différentes ? Peut-être, mais du point de vue du droit de l'OMC, ce n'est pas cela qui compte. Ce qui compte, c'est que les produits agroalimentaires puissent circuler librement.

Certes, l'importation des produits agroalimentaires peut être entravée par les droits de douane qui rendent les produits importés moins compétitifs sur le marché local que ceux qui sont produits localement. Mais précisément, l'OMC est conçue comme un club permettant aux États parties d'engager dans leurs rapports de gré à gré des négociations à la baisse de leurs droits de douane avant d'étendre les droits de douanes issus de cette négociation bilatérale à tous les membres de l'OMC. Restent alors les restrictions non tarifaires qui peuvent limiter les courants d'échanges internationaux. On songe en particulier aux restrictions fondées sur l'impératif de sécurité sanitaire. Là encore, le droit de l'OMC n'y est pas insensible puisque l'on peut induire des articles XX b) du GATT de 1994 et XVI b) de l'AGCS une exception

sanitaire que l'on retrouve dans les accords spéciaux sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ainsi que dans l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Redoutant toutefois ce que l'on pourrait appeler le « protectionnisme sanitaire », les accords promeuvent la normalisation internationale des exigences sanitaires au détriment des particularismes locaux. En témoignent les renvois express ou implicites opérés dans les accords SPS et OTC au *Codex Alimentarius*. De ces renvois, il ressort que la régularité d'une norme nationale conforme au codex peut être présumée tandis que celle d'une norme qui s'en écarte doit être prouvée. Compte tenu de la difficulté de rapporter cette *probatio diabolica* devant l'ORD⁴, les États parties à l'organisation sont donc incités à s'en tenir aux normes du codex qui, bien qu'elles soient par nature non contraignantes, exercent ainsi une emprise très forte sur le contenu du droit alimentaire.

2 Le contenu : l'identification des produits agroalimentaires admis à circuler sur le marché mondial

Droit substantiel du libre échange, le droit de l'OMC est également un droit instrumental en ce sens qu'il permet de trancher un conflit de lois (ou de politiques publiques), opposant la loi du pays d'origine et la loi du pays d'accueil des marchandises ce qui, pour les produits agricoles, revient à trancher entre la *lex soli* et la *lex mercatus*⁵.

Dans l'optique de libre circulation, c'est la loi du pays d'origine qui est en principe compétente pour déterminer les conditions auxquelles un produit peut être mis sur le marché. C'est ce que l'on appelle le principe d'origine. Si la loi du pays d'accueil est plus restrictive, elle devra subir l'épreuve du droit de l'OMC. C'est-à-dire qu'il faudra démontrer que cette restriction est légitime et qu'elle ne s'analyse pas comme une restriction déguisée. Or, cette épreuve peut s'avérer fatale lorsque le pays d'accueil

a une conception différente de celle du pays d'origine non seulement du risque encouru par la consommation de certains aliments, mais aussi des informations qu'il convient de porter à la connaissance des consommateurs. Le premier cas nous renvoie à la question, épineuse s'il en est, de savoir si l'État d'accueil peut opposer aux produits importés un principe de précaution. Le second incite à se demander dans quelle mesure l'État d'accueil peut leur imposer des mesures d'information renforcée des consommateurs.

A ■ Le rapport au risque : le principe de précaution

L'admission en droit d'un principe de précaution permet de restreindre l'exercice d'une activité qui présente un risque pressenti mais non démontré scientifiquement. Bien que son terrain d'élection soit celui du risque environnemental, le principe de précaution a toute sa place pour faire face aux risques sanitaires. L'application d'une telle mesure de gestion des risques par les États s'avère toutefois restrictive des importations lorsque la mesure de précaution, non imposée par l'État d'origine, l'est par l'État d'accueil. Dans les rapports entre États parties à l'OMC, elle se trouve alors justiciable de ses accords et de son mécanisme de règlement des différends. Dans les rapports transatlantiques, les contentieux relatifs au bœuf aux hormones et encore au maïs OGM l'illustrent parfaitement. Alors qu'en est-il ?⁶

De façon assez paradoxale, on peut relever que ce principe existe en germe dans l'accord SPS qui permet aux États de définir le niveau de protection qu'ils estiment approprié et qui, même s'il renvoie à la nécessité d'une évaluation scientifique des risques, admet, dans son article 5 §7, que « dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes (...) ». L'ORD paraît cependant très réticent à

donner effet à ce principe. En témoigne le contentieux OGM dans lequel l'Organe d'appel a considéré que malgré l'incertitude scientifique, les preuves scientifiques n'étaient pas *insuffisantes*⁷. Ecartant l'existence d'un principe de précaution en droit international coutumier,⁸ l'ORD refuse par ailleurs – comme à son habitude – d'aller au-delà du texte des accords.

B ■ Le rapport au choix : le droit à l'information

Les mêmes difficultés se retrouvent à propos des mesures d'étiquetage destinées à l'information des consommateurs telles que celles énumérées dans le règlement « INCO » n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 applicable depuis le 13 décembre 2014. Qu'il s'agisse d'informer le consommateur sur la provenance, les allergènes ou les qualités nutritionnelles, la mesure pèse sur les opérateurs qui souhaitent accéder au marché local. Elle est donc justiciable de l'accord OTC qui conduit à écarter l'application des règlements techniques qui s'analysent comme des entraves illégitimes ou déguisées aux échanges internationaux. Si ces règlements sont basés sur des « normes internationales pertinentes », leur régularité pourra certes, là encore, être présumée. Mais s'ils s'en écartent, ils deviennent plus suspects. C'est ainsi que les « préoccupations commerciales spécifiques » relatives aux règlements techniques adoptés pour l'étiquetage des produits alimentaires et des boissons sont fréquemment soulevées devant le comité OTC⁹. Sur le terrain contentieux, on peut également donner comme exemple le différend initié par le Mexique à propos de la mesure d'étiquetage obligatoire de l'origine des bovins prise par les États-Unis¹⁰.

Au terme de ce tour d'horizon des normes gouvernant le commerce multilatéral, il apparaît donc que si le droit alimentaire ne relève pas du champ d'application du droit de l'OMC, il relève bien de sa sphère d'influence. D'où la question de savoir si cette influence est toujours légitime et si elle ne constitue pas parfois une entrave à la sécurité alimentaire.

Valérie PIRONON

Professeur à l'Université de Nantes, IRDP

Membre du programme Lascaux

Nantes, France

valerie.pironon@univ-nantes.fr

¹ V. Code de droit européen de l'alimentation, F. Collart Dutilleul et P. Nihoul dir., Bruylant, 1^e éd. 2012.

² Pour une présentation du *Codex Alimentarius* et des instruments internationaux de libéralisation des échanges qui exercent une influence sur le droit alimentaire, v. Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde, F. Collart Dutilleul et J.-Ph. Bugnicourt dir., Larcier 2013.

³ Sur les paradoxes du droit alimentaire, v. S. Mahieu, « *The paradoxes of food law* », in. *Food trade : new challenges and new standards. European, American and International Perspectives*, European Journal of Consumer Law – Revue européenne de droit de la consommation 2009/1 p. 7

⁴ Sur la question délicate de la répartition entre les plaideurs de la charge de la preuve, v. par exemple CE – désignation commerciale des sardines, aff. DS 231.

⁵ L. Lorvellec, « La liberté de circulation des marchandises agricoles », in. *Écrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz 2002, p.554, spéc. p.566.

⁶ Sur l'ensemble de la question, v. « Sécurité alimentaire et échanges internationaux. Quelle place pour le principe de précaution ? » in. *Food trade : new challenges and new standards. European, American and International Perspectives* préc. p. 67. Adde Ch. Noiville, « Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce – Le cas du commerce alimentaire », JDI 2000-1 p. 263.

⁷ CE – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, aff. DS 292. V. également Japon – Mesures visant l'importation de pommes, aff. DS245.

⁸ CE – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), aff. DS26.

⁹ http://www.wto.org/french/news_f/news14_f/tbt_18jun14_f.htm

¹⁰ États-Unis – Certaines prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine, aff. DS386.

Call for articles

juriste

L'équipe du *Juriste International* vous invite à devenir rédacteur !

Faites-nous parvenir vos propositions d'articles en français, anglais ou espagnol sur les sujets qui vous intéressent en matière de droits de l'Homme, de pratique générale du droit ou sur la profession d'avocat.

***Juriste International* invites you to become an author!**

Send us your proposed articles in English, French or Spanish on a subject of your choice in the fields of human rights, substantive legal issues or the legal profession.

¡El equipo del *Juriste International* le invita a redactar un artículo!

Envíenos sus proposiciones de artículos en español, francés o inglés sobre la temática que le interesa en el ámbito de los derechos humanos, de la práctica general del derecho o relativo a la profesión de abogado.

Informations

Union Internationale des Avocats

25, rue du Jour

75001 Paris - France

Anne-Marie Villain

avillain@uianet.org

Tel : + 33 1 44 88 55 66

Fax : + 33 1 44 88 55 77



The Structure of Food Law in the United States

■ Marsha A. ECHOLS

■ Introduction

One approach to considering the “structure” of food law in the United States is to understand the constitutional framework of U.S. food law, including the federal legislative process. Another approach is to understand the institutional or administrative structure of U.S. food law. Both are valid and essential to understanding the manner in which food law and regulations combine to create the national food law system. While the constitutional framework is the theoretical and enabling structure, the administrative framework provides the details and operational mechanisms of food law in the United States. In both, there is space for public involvement.

Recurring issues of food law illustrate the complexities and limits of the federal legislative and administrative roles in U.S. food law. Several issues relate to the Constitutional structure and authorities. For

to the Constitution.⁵ It is not always clear when a measure involves interstate rather than intrastate commerce or is otherwise within the state’s authority, e.g., over fraudulent misrepresentation. Another interpretive challenge is understanding the extent of a state’s retained powers to legislate and regulate to protect the welfare, safety, and health of its citizens in the exercise of its “police powers”, based on the Tenth Amendment to the Constitution. State laws and litigation about GMO labeling are testing the limits of this power. Another constitutionally based interpretive challenge concerns comprehending when the federal government has “preempted” a field, for example by regulating about food labeling.

Policy differences about GMO labeling also illustrate the growing role of the “People”, as shown by citizen initiated (unsuccessful) Propositions in California and other states in support of mandatory GMO labeling.⁶ The Constitution also authorizes the involvement of private actors – like interest groups such

suppliers and buyers. An example is the policy of retailer Whole Foods Market that “By 2018, all food products in our U.S. and Canadian stores must be labeled to indicate whether they contain genetically modified organisms (GMOs).”⁷

The administrative structure of United States food law is fundamental to understanding the food system. It is a multi-agency arrangement with the Department of Agriculture (USDA) and the Food and Drug Administration of the Department of Health and Human Services (FDA) playing lead roles. The roles of USDA and FDA are complemented by other agencies like the Federal Trade Commission (advertising), the Environmental Protection Agency (e.g., regulating environmental safety and allergenicity of biopesticides, including Bt toxins, under the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (FIFRA); the Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau of the Department of the Treasury; by the States; and to a lesser extent by local authorities. Attempts to create a single food or food safety agency have failed to succeed for many years. It is unclear whether the proposal for a single agency in President Barack Obama’s 2015 budget proposal to “consolidate and reorganize Government agencies”⁸ or the bill titled the Safe Food Act of 2015 (S. 287, 114th Congress) will succeed.

■ The Constitutional Structure

The federal government exercises powers delegated to it by the People, as in “We the People...”⁹ The structure of U.S. food law is dictated by the country’s Constitution, whose first three Articles created a federal system with three branches of government (Executive, Legislative, and Executive). Each branch of government, the People and the

The structure of U.S. food law is dictated by the country’s Constitution, whose first three Articles created a federal system with three branches of government (Executive, Legislative, and Executive).

example, there is the matter of the meaning and interpretation of the Constitution’s grant to Congress of power over “interstate commerce”. The Congress may legislate national rules about public health and safety under its Constitutional powers, when the rules affect interstate commerce, as is the case with the Federal Food, Drug and Cosmetic Act¹, the Nutrition Labeling and Education Act (NLEA)², the Food Safety Modernization Act (FSMA)³, the Poultry Products Inspection Act⁴ and many other food statutes. On the other hand, power over intrastate commerce remains with the 50 states, because of the Tenth Amendment

as food businesses, trade associations and NGOs – in the development of statutes, regulations and litigation. An example is the Safe and Accurate Food Labeling Act of 2014 (H.R. 4432, 113th Congress), a bill supported by many in the food industry but not by some consumer groups, that would give FDA preemptive authority over GMO labeling, the purpose of the bill being to prevent state laws mandating GMO labeling. Finally, the structure of United States food law must be understood to include the many private food standards, which are enforced through the contractual agreements imposed by buyers on their

States have a role in the functioning of the legal structure of the national food system. The structure of US food law reflects principles from the Constitution. At the broad level, U.S. food law is structured to achieve the “welfare” mentioned in the Preamble to the Constitution. In that text the framers – the “People of the United States” – joined together to “promote the general Welfare”, among other goals. At the institutional level, the general welfare and other goals are to be achieved through a federal system, as outlined in Articles I (legislative powers vested in a Congress), II (executive power vested in a President), and III (judicial power vested in one supreme Court and such inferior federal Courts as the Congress may establish).

Under the U.S. structure, the Congress – the legislative branch of government – enacts statutes within the scope of authority delegated to it in Article III of the Constitution. Those include powers over interstate and foreign commerce and taxes. For example, section 8 gives the Congress the power to “regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes.” (Emphasis added) With regard to food quality and safety, Congress passes laws affecting the movement of foods among the states (interstate commerce) and in international trade. The significance of those laws varies from FSMA – with its important changes to food safety laws and structures and its Title III (Improving the Safety of Imported Food) – to legislation about the name of a fish species. In contrast, the Congress has declined to use its power over taxes to resolve debates about the use of “natural” claims, and the authority of states to tax internet sales by non-resident, out of state businesses. A ruling by the Supreme Court is pending in the case of *Direct Marketing Association v. Brohl*, which is a challenge to a Colorado tax information statute applied to non-residents.¹⁰

FSMA illustrates how the federal structure works and the role of the People. In the exercise of its power over interstate commerce and international trade and after

a series of Committee and Subcommittee hearings; floor debate in each house; discussions with federal and state regulators; and “lobbying” by business groups, non-governmental organizations, academics and others; and a conference of the two houses to develop an agreed text for the bill, Congress passed FSMA. That means that both “houses” of Congress, i.e., the House of Representatives (the People’s house) and the Senate, agreed to the same text of a “bill”.¹¹ For the bill to become a “law”, the President had to sign it, which he did.

To understand the structure of United States food law, it is necessary to recognize several recurring Constitutional issues.

■ Interstate Commerce

Commerce among the states is referred to as interstate commerce. At times there are disputes about whether intrastate or interstate commerce is at issue in action by the Congress or an Executive Branch agency, or by a state. As commented by the Library of Congress, “Generally speaking, if the state action was perceived by the Court to be a regulation of interstate commerce itself, it was deemed to impose a “direct” burden on interstate commerce and be impermissible. If the Court saw it as something other than a regulation of interstate commerce, it was considered only to ‘affect’ interstate commerce or to impose only an ‘indirect’ burden on it in the proper exercise of the police powers of the states.”¹²

■ Preemption

Another issue is federal “preemption”. The concept of preemption is based on the “supremacy clause” of the Constitution’s Article VI. According to that text, “This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; ... shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.”

In the NLEA, Congress sought to “clarify and... strengthen the Food and Drug Administration’s legal authority to require nutrition labeling on foods, and to establish the circumstances under which claims may be made about nutrients in foods.” This labeling law contains express preemption clauses that prohibit the states from imposing most labeling “requirements” relating to food that are not “identical” to a federal food labeling rule. In *Turek v General Mills*¹³, the plaintiff sued General Mills, Inc and the Kellogg Company for violations of Illinois laws in the companies’ marketing and sales of Fiber Plus and other food products, requesting labeling disclaimers. In the lower federal court the defendants successfully argued that the complaint was preempted by the NLEA. The Court of Appeals disagreed. It referred to NLEA’s preemption language, saying that FDA’s requirements about labeling dietary fiber are incorporated in NLEA and labeling disclosures required by a state must be identical to NLEA and its implementing regulations. The labeling of the products in dispute met federal regulations relating to health claims for dietary fiber. The “disclaimers that the plaintiff wants added to the labeling of the defendants’ inulin-containing chewy bars are not identical to the labeling requirements imposed on such products by federal law, and so they are barred.”

Whether a food product must be labeled to indicate that it contains a genetically modified ingredient is of increasing interest to consumers, as well as to manufacturers and retailers. Consumer – the People’s – interest and involvement is reflected, among other ways, in a few state laws to mandate GMO labeling (e.g., Vermont’s law that food offered for retail sale and is produced with genetic engineering must be labeled by July 2016), in the many class action lawsuits that challenge the use of a “natural” claim on foods processed with GMO ingredients¹⁴, and in the “Non-GMO” movement. FDA has no definition of natural, but does not object to the term on a food label when the food does not contain added color, artificial flavors, or synthetic substances.¹⁵

And in a 1992 policy statement the agency said that the new foods are substantially equivalent to other foods and are GRAS (generally recognized as safe), leading to the conclusion that there is no need to label them.¹⁶ Many consumers disagree, citing a right to know what is in what they eat or basic consumer information.

■ State Powers

The powers not delegated to the federal government remain in the People and the 50 states. Those powers generally are exercised by the states through the same three branch structure as used by the federal government.

According to the Tenth Amendment, “powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.” The states and the People retain all powers not delegated to the federal government. An early interpretation of the federal-state relationship by James Madison, one of the drafters of the Constitution and a future President of the United States was that “if the power was not given, Congress could not exercise it; if given, they might exercise it, although it should interfere with the laws, or even the Constitutions of the States.”

Federal courts must determine whether an issue of food labeling or regulation is within the competence of the federal or state government and, separately, whether the federal government has “preempted” the field, thereby preventing conflicting state regulation on that topic. A recent lower federal court ruling blocking California’s ban on sales of *foie gras* in the state illustrates the uncertainty about the division of powers between the federal government (using distribution, sale and labeling authority under the Poultry Products Inspection Act) and the state.¹⁷ The ruling has been appealed by the state of California, so the final result is not yet known.

■ The Administrative Structure

The Executive Branch, or administrative arm of the federal government, implements the laws. Implementation mainly involves creating regulations, which are included in the Code of Federal Regulations. It is not inconceivable that a 2 pages law could be implemented in 30 or more pages of regulation, plus a Guidance Document.

The principal food regulatory agencies are USDA and FDA, a part of the Department of Health and Human Services. FSMA illustrates an important feature of the U.S. food structure. There is not a single food or food safety agency. FSMA concerns the authority of FDA, not USDA. Both USDA and FDA implement laws about food, but about different types of food. USDA implements laws about meat, poultry, and eggs under laws about each of those products, as well as the “farm bill” and the National Organic Program (7 CFR Part 205). FDA implements laws about other foods under the FDCA. The Bureau of Alcohol and Tobacco Tax and Trade implements laws about liquor, wines and beers – an authority that it shares with the states. The Federal Trade Commission has a role regarding advertising and the Trademark Office of the Department of Commerce and states regulate trademarks, including certification marks.¹⁸

Regulations are developed in a formal process under the Administrative Procedure Act (5 U.S. Code, Chapter 5), which mandates transparency and public notice. The agency must publish the text of a proposed regulation, give notice to the public, request public comments (including often in a public hearing), consider the public comments, and revise the proposal. In implementing FSMA, the FDA used “public meetings” in Washington, D.C. and in several cities to hear public comments about and criticisms of its proposals, “listening sessions” and meetings throughout the country. As a result of the complexities of the FSMA legislation and early public comments,

FDA re-published some of its initial draft regulations.

■ Conclusion

In summary, the structure of United States food law requires understanding and juggling many pieces. The Constitutional and administrative structures of United States food law is complex. Constitutional powers given to the three branches of government and those reserved to the states are the starting point. A full appreciation involves grasping notions of interstate commerce, preemption, and the role of states and the People. The administrative authority is divided among several federal agencies, with USDA and FDA playing lead roles. Citizens – the “People” of the Constitution – play their roles, for example, through citizen initiated Propositions in states, acting as complainants in litigation, and urging the passage (or rejection) of federal and state laws. Several pending legislative and judicial events could have a significant influence on the Constitutional and administrative structure of the United States food law system.

Marsha A. ECHOLS
Professor of Law

Director of the World Food Law Institute
Howard University School of Law
Washington, D.C., United States

¹ 21 U.S. Code, Chapter 9. Chapter IV of the FDCA concerns food.

² 21 U.S. Code 301 note.

³ 21 U.S. Code 2201 note.

⁴ 21 U.S. Code, Chapter 10.

⁵ See, e.g., Washington State’s Protecting consumers against seafood fraud, <http://wdfw.wa.gov/publications/01555/wdfw01555.pdf>

⁶ See, e.g., California Proposition 37 and Colorado Proposition 105, regarding the mandatory labeling of GMO foods.

⁷ <http://www.wholefoodsmarket.com/our-commitment-gmo-labeling> (visited 17 Feb. 2015).

⁸ The Budget Message of the President, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/message.pdf>, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/future.pdf>

⁹ Library of Congress, Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation, <https://www.congress.gov/constitution-annotated#>

¹⁰ The ruling in *Quill Corp. v. North Dakota*, 504 U.S. 298 (1992) has not resolved the Constitutional questions about the extent of state authority to impose taxes on online sellers

of foods and other products who have no physical presence in the state.

¹¹ The hearings, Committee reports and floor debate are the legislative history of the law. The Executive Branch department(s) that implements the law and the courts that interpret the law or its implementation may refer to the legislative history in determining how to implement or interpret the law.

¹² Library of Congress, Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation, p. 195, <https://www.congress.gov/constitution-annotated#>. These differentiations remain the subject of legal debate. As noted by LoC, "the distinction between 'direct' and 'indirect' burdens was often perceptible only to the Court."

¹³ *Turek v. General Mills, Inc.*, 662 F. 3d 423 (CA 7, 2011). The lower court opinion is at 754 F.Supp.2d 956 (2010). Cf., *Lockwood v. ConAgra Foods, Inc.*, where ConAgra's motion to dismiss based on NLEA was denied. Several disputes have been settled.

¹⁴ The consumer lost on motion for summary judgment in *Chad Brazil v. Dole Packaged Foods LLC* (2014), failing on challenges to the "all natural fruit" claim under California's Unfair Competition Law and False Advertising Law, among others; *Pelayo v. Nestle USA Inc.*, with another California court dismissing the challenge and saying that under the applicable standard the term "all natural" was not deceptive in the context of the pasta at issue given the product ingredient list.

¹⁵ FDA, What is the meaning of 'natural' on the label of food?, <http://www.fda.gov/aboutfda/transparency/basics/ucm214868.htm>. USDA is more explicit: "A product containing no artificial ingredient or added color and is only minimally processed. Minimal processing means that the product was processed in a manner that does not fundamentally alter the product. The label must include a statement explaining the meaning of the term natural (such as 'no artificial ingredients; minimally processed')." www.usda.fsis.gov

¹⁶ FDA, Foods derived from new plant varieties; policy statement, <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/Biotechnology/ucm096095.htm> ("In most cases, the substances expected to become components of food as a result of genetic modification of a plant will be the same as or substantially similar to substances commonly found in food, such as proteins, fats and oils, and carbohydrates... the agency does not believe that the method of development of a new plant variety (including the use of new techniques including recombinant DNA techniques) is normally material information ...and would not usually be required to be disclosed in labeling for the food.")

¹⁷ *Association des Éleveurs de Canards et d'Oies du Québec v. Harris*, "California cannot regulate foie gras products' ingredients by creatively phrasing its law in terms of the manner in which those ingredients were produced" to avoid statutory preemption. http://online.wsj.com/public/resources/documents/2015_0107_foiegras.pdf

¹⁸ <http://agr.georgia.gov/vidalia-onion.aspx>. USDA also regulates Vidalia onions grown in Georgia through a marketing order, 7 CFR 955 and <http://agr.georgia.gov/vidalia-onion.aspx>.

Call for Host Firms



Become a Host Firm in our Junior Lawyers International Traineeship Programme (JLITP)

What is it?

The JLITP is a platform that gives the opportunity to UIA members to publish their traineeship announcement and to be put in contact with Junior Lawyers.

What are the benefits for the law firm?

Hosting a trainee with a foreign background, specific skills, and knowledge, facilitating international contacts and building a foundation for future professional contacts through him/her.

Information

To become a host firm, please contact:

Union Internationale des Avocats
25, rue du Jour
75001 Paris - France

Marie-Pierre Liénard
mplienard@uiane.org
Tel : + 33 1 44 88 55 66
Fax : + 33 1 44 88 55 77



Fundamentals of Food Regulation and Recent Enforcement Priorities in Australia and New Zealand

■ Joe LEDERMAN

The key source of food regulation in both Australia and New Zealand is the Australia New Zealand Food Standards Code (the Food Standards Code), although there are a few reserved exceptions for some specific food standards that apply only in one country. The Food Standards Code sets the compositional, chemical, microbiological, labelling, food safety and other regulatory standards for food being offered for sale in Australia and New Zealand.

This single legislative instrument is jointly developed and individually enforced in both nations. *Prima facie*, no food product can be imported, manufactured or sold in

nor does it have any function in law enforcement in either country. FSANZ must accept policy directions from the Australia New Zealand Ministerial Forum on Food Regulation and then FSANZ will make a scientific assessment and consider submissions from stakeholders before drafting the food standard.

On March 1, 2016 a revised version of the entire Food Standards Code will come into effect. This revision was instigated following severe criticism by a Judge of the New South Wales Supreme Court in a 2008 court decision.¹

Health Claims Standard also stipulates specific threshold criteria, called the Nutrition Profile Scoring Criterion, which the individual food product must meet before being eligible to carry a health claim.

2 ■ Characterizing Ingredient Percentage

Where a particular ingredient is emphasised on a label (even by use of graphic images), the percentage proportion of that ingredient may have to be listed somewhere on the label. Certain exceptions do apply, such as where a food ingredient is used in a small quantity for the purpose of a flavouring (e.g. vanilla essence).

3 ■ Country of Origin Labelling

The Food Standards Code makes it mandatory for all food products to be labelled with a country of origin statement but only for Australia and not New Zealand. The precise wording of the statement will depend on the percentage of input costs and the ingredients sourced from a single country. New Zealand has chosen to exempt itself and thus maintains its position that an origin claim remains a premium voluntary claim.

■ The Role of international Food Regulation in Australia and New Zealand

When creating and varying food standards, FSANZ must consider relevant scientific evidence, consistency with domestic and international standards, the desirability of an efficient and internationally competitive food industry, the promotion of fair trade and any specially formulated policy guidelines². Accordingly, FSANZ is required

As there are varying levels of enforcement in different municipalities throughout Australia, it has proven difficult to achieve absolute uniformity in enforcement of standards throughout Australia.

either Australia or New Zealand without complying with the Food Standards Code. The collaboration of the Australian and New Zealand governments on shared food standards reflects the close economic ties, the social similarities and the geographic proximity of the two countries.

An interesting divergence from this arrangement is that the Food Standards Code predominantly applies to finished food ingredients or products. Primary production of food products is regulated quite separately in Australia and New Zealand. The regulation of the production of dairy, meat, seafood and eggs is regulated in Australia separately in each State and Territory, whereas in New Zealand this occurs at a national level.

Food Standards Australia New Zealand (FSANZ) is the statutory body responsible for the creation and variation of the bi-national food standards. However, FSANZ is not the policy-making body

■ Differences from Other Jurisdictions

While there are many similarities between the legal requirements of the Food Standards Code and food regulations in other jurisdictions (in particular the European Union and Canada), there are a number of regulatory requirements that set Australia and New Zealand apart from other jurisdictions. Here are three interesting illustrations:

1 ■ The Regulation of Health Claims

In 2013, a new Health and Nutrition Content Claims Standard was introduced with a number of pre-approved health claims along with new compositional and labelling criteria. However, what is perhaps unique to Australia and New Zealand is the regulatory process by which food businesses can self-substantiate and use a health claim without any regulatory pre-market approval whatsoever. The

to consider international standards such as those of *Codex Alimentarius* and the World Health Organisation (WHO) but is not legally obligated to follow them.

However, once a food standard has been set, it is not relevant whether that standard complements, contradicts or is even silent in relation to the *Codex* standard. When selling a food product in Australia or New Zealand, the product needs only to comply with domestic law.

However, where a domestic food law or import regulation directly contradicts a *Codex* standard, it might be argued to be an infringement on trade. In fact, from 2007 to 2011 New Zealand disputed a number of Australian biosecurity regulations which New Zealand argued was unlawfully preventing the importation of New Zealand apples into Australia. The WTO Panel and the Appellate Body agreed with New Zealand that “13 of the 16 measures, namely the pest-specific ones, were more trade-restrictive than required to achieve Australia’s appropriate level of phytosanitary protection”.³

■ Separate Enforcement of Food Law in Australia and New Zealand

In New Zealand, the enforcement of the Food Standards Code occurs mostly by reference to the national Food Act 1981 with the Ministry of Primary Industries acting as the national regulator for domestically produced and imported food products.

In Australia, due to its federal system, the Food Standards Code is separately enforced by each State and Territory. The Food Standards Code is incorporated as law into the respective Food Acts and other industry-specific food legislation within each State and Territory. All powers of enforcement of food safety laws and regulations in each Australian State are vested in State government bodies. In part, the regulation and administration of these powers are delegated to the municipal

local government councils which exist as a third tier of government – ranking after the Federal government law and the State government law.

Each Australian State and Territory administers the food regulatory system within its geographic region. Where a single company supplies and sells product nationally (i.e. across the different food law enforcement jurisdictions), the Home Jurisdiction Rule is applied. This means that the State or Territory where that national company is registered is the jurisdiction where the enforcement action will be run. The case may be different where a manufacturing non-compliance has been identified, at which point the enforcement action would be taken by the body responsible for audits or inspections of the relevant manufacturing premises.

It is the responsibility of local governments and their respective Environmental Health officers to administer and enforce most of the provisions of the State’s Food Act as it applies within their municipality. As there are varying levels of enforcement in different municipalities throughout Australia, it has proven difficult to achieve absolute uniformity in enforcement of standards throughout Australia. This unfortunately means that the risk assessment or the likelihood of enforcement, or even a different interpretation of the same food standard, can differ within Australia between different locations.

■ Regulation of Imported and Exported Food in Australia

While food law enforcement is principally a function of the States and Territories in Australia, the Federal government retains regulatory control over imports and exports. The Federal Government retains direct enforcement powers with regard to quarantine, customs, and export and import controls. It exercises these powers through separate government agencies, such as the Customs office and the Federal Department of Agriculture (DA).

DA is responsible for inspecting imported foods to ensure compliance with Australian laws under the Quarantine Act 1908 and the Imported Food Control Act 1992. DA must enforce quarantine standards to protect Australian biosecurity and prevent contamination or biological threats to Australian agriculture. DA is also required to check that food imports comply with the Food Standards Code.

It is worth noting that the requirement in Australia to comply with the Food Standards Code is enforced more strictly on imported food products than on domestically-manufactured products. In relation to an identified non-compliance, DA can only choose to fail the food product and refuse it entry into the country. By contrast, a domestic food regulator in Australia has graduated enforcement powers which it can choose to exercise to the extent of the public safety risk or the degree of non-compliance.

This contrasts with New Zealand where the Ministry of Primary Industries is the same body which ensures compliance with the Food Standards Code for both imported and domestically-produced food products.

■ The Impact of Consumer Protection Laws on Food Manufacture and Marketing

The Competition and Consumer Act 2010 is an Australian Federal statute that specifies, inter alia, the objective “to enhance the welfare of Australians through the promotion of competition and fair trading and provision for consumer protection.” Within Schedule 2 of the Competition and Consumer Act, the Australian Consumer Law operates in relation to all consumer goods and services including food products in Australia. While the Competition and Consumer Act applies to all corporations operating in trade, it has also been used as a regulatory weapon to prevent false, misleading or inaccurate labelling or advertising of food in Australia.

There are other product safety laws and product recall laws under the Competition and Consumer Act. These are enforced independently of the main food regulatory regime. For example in 2002, after a number of deaths or near deaths in Australia and overseas from jelly cups containing konjac, the product was banned as a “defective good” under Australian consumer protection law, rather than under the State-based Food Acts.

The Competition and Consumer Act is administered and enforced by the Federal agency known as the Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). The ACCC has wide and strong powers to initiate either criminal or civil proceedings. In addition to facing prosecution from the ACCC, companies that breach the Competition and Consumer Act face the prospect of compensation being sought by aggrieved business competitors or by consumers adversely affected by the misconduct.

When deciding whether or not a representation is false or misleading under the Competition and Consumer Act, the “overall impression created by the representation” is the main criterion considered by the ACCC and the Federal Court of Australia. This means that reasonable consumer understandings and consumer expectations must be reflected in the claims being made for the product.

The ACCC has the power to impose significant penalties against food companies, either for mislabelling their products or for making inaccurate claims. The ACCC can impose include substantial fines, a product recall, corrective advertising and court-enforceable undertakings by which the offending company may be compelled by a Federal Court Order to follow ongoing compliance training, reporting and review programs.

In 2014 the ACCC, utilising laws designed as consumer protections, brought enforcement proceedings against a number of major retailers in Australia to regulate and limit the market power of larger retailers. This is particularly notable given the concentration

in the Australian food retail market, with two supermarket chains accounting for over 70% of food and grocery sales.

In early 2014, the ACCC took action against one major supermarket chain Coles for representing its bread as “freshly baked” when some of the bread products were par-baked and frozen off site and only finished in stores⁴. This representation was found to be in breach of the Competition and Consumer Act and likely to be misleading and deceptive for customers and negatively affect smaller retail bakeries which prepare all bread on site. The ACCC has prioritized enforcement action against such claims (which the ACCC calls “credence claims” or “premium claims”) – particularly claims by larger food companies for products commonly associated with “boutique” or “artisan” products and misrepresenting the true nature of the product or its processing.

In December 2014, the ACCC also settled a dispute with Coles supermarkets in relation to unfair contractual relations with its smaller food suppliers.⁵ Coles was fined \$10 million and found to have behaved in an unconscionable manner in regard to supplier agreements. Significantly, this enforcement action utilised section 22 of the Australian Consumer Law which was legislation initially intended to protect individual consumers in relation to unfair contractual dealings and only subsequently extended to the legal protection of small businesses. This enforcement power is distinct from the pro-competition laws found in Schedule 1 of the Competition and Consumer Act, such as section 46 that prevents misuse of market power

In New Zealand in 2014, changes to the Fair Trading Act (New Zealand) 1986 introduced a specific requirement for claims to be able to be substantiated if challenged. Moreover, where a claim is in compliance with the new Health Claims Standard 1.2.7 of the Food Standards Code, it will be deemed to be compliant also with the Fair Trade Act requirements.

Joe LEDERMAN
Managing Principal of FoodLegal
Melbourne, Australia
joe@foodlegal.com.au

¹ Tumney (NSW Food Authority) v Nutricia Australia Pty Ltd [2008] NSWSC 1382

² Food Standards Australia New Zealand Act 1991 (Cth), s 18 (2)

³ WTO Dispute Settlement: Dispute DS367 Australia — Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand

⁴ Australian Competition and Consumer Commission v Coles Supermarkets Australia Pty Ltd [2014] FCA 634

⁵ Australian Competition and Consumer Commission v Coles Supermarkets Australia Pty Ltd [2014] FCA 1405

ERA Summer Courses 2015



More than just legal training

The Academy of European Law's summer courses offer you an intensive one week introductory training to ten different areas of European law.

- European Institutional Law
- EU Regulation and Supervision of Financial Market
- European Criminal Justice
- European Environmental Law
- European Intellectual Property Law
- Alternative Dispute Resolution
- European Competition Law
- European Labour Law
- European Taxation Law
- EU and WTO Trade Law

Your added value

- Lectures by top experts in EU law
- Practical and interactive workshops
- Study visit to EU institutions
- Preparatory e-learning modules for selected courses
- Rich social programme in historic Trier



www.era.int/summercourses



La sécurité des aliments
Food Safety
La seguridad alimentaria





L'évaluation des risques des aliments étant à la base des services officiels de contrôle sanitaire

I Dra. Marlen LEÓN GUZMÁN

Risk evaluation is part of a larger process called risk analysis. The latter is one of the foundations of contemporary food legislation and the organisation of official health control services. This article provides some thoughts on the manner in which risk evaluation has become one of the fundamental aspects in the organisation of official health control services.

La gestion des risques est une procédure visant à identifier, évaluer, gérer et communiquer ce que les législations dénomment « des risques ». Cette procédure sert à déterminer les preuves scientifiques qui justifient l'existence d'un risque, permettant ainsi de définir les mesures de contrôle.

La gestion s'organise principalement autour des deux catégories de risques, celle des risques « connus » ou « avérés »¹ et celle des risques « suspects ». Lorsqu'un risque est avéré, les mesures de contrôle sont déterminées par la législation. Le risque suspect implique la mise en œuvre d'actions temporaires de contrôle. La gestion des risques vise ces deux types de risques, car elle comporte : a) la maîtrise des risques dont on connaît les causes et les manifestations d'une part, et b) la mise en œuvre des mesures de contrôle des risques dont on soupçonne les effets préjudiciels, d'autre part.

La gestion des risques est une activité mise en place par les autorités et les exploitants du secteur agroalimentaire, suivant une logique d'articulation du travail conjoint. Des *curatores orbi*² qui effectuaient le contrôle relatif à la salubrité des viandes, ou les *cura annonae*, que réalisait la police général des marchés, jusqu'aux contrôles microbiologiques menés par les autorités

communautaires européennes de nos jours, la gestion des risques fait partie de l'activité ordinaire de contrôle sanitaire public. De manière parallèle, le contrôle de la sécurité des denrées a aussi été une tâche mise en œuvre par les professionnels. Ainsi, au sein des corporations des bouchers, les maîtres bouchers effectuaient l'inspection des établissements afin de repérer les problèmes d'hygiène qui pouvaient affecter l'innocuité des produits de charcuterie. De la même manière qu'aujourd'hui les exploitants mettent en place de démarches telles que l'ISO 22000 ou la procédure HACCP.

D'après le règlement CE 178/2002, les autorités sont tenues de faire un contrôle de « deuxième niveau » qui vise à évaluer la gestion de l'exploitant. L'exploitant, pour sa part, doit maîtriser les risques des denrées qu'il produit, transforme ou distribue. Or, les résultats du contrôle des risques réalisé par l'exploitant font l'objet d'un contrôle officiel. C'est ainsi qu'une nouvelle obligation est à la base du système de contrôle sanitaire officiel : l'obligation d'autocontrôle de l'exploitant agroalimentaire.

L'obligation d'autocontrôle implique la responsabilisation de l'exploitant pour les risques sanitaires dont il est à l'origine. L'obligation d'autocontrôle fait partie d'une série de contrôles au cours desquels l'exploitant effectue le contrôle des risques des denrées qu'il produit. Les autorités ne réalisent que la vérification de ce contrôle. L'obligation d'autocontrôle s'intègre ainsi au cycle de contrôle sanitaire où elle est complémentaire au contrôle officiel.

Cette complémentarité se justifie dans le fait que le contrôle sanitaire résulte du contrôle économique de la filière agroalimentaire et qu'elle a été effectué depuis longtemps par ces deux acteurs du marché. Il faut toutefois remarquer que le contrôle sanitaire de la

filière agroalimentaire n'a été clairement défini qu'à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle.

Avant cette période, le contrôle économique de la production alimentaire était l'objectif principal des autorités publiques³ et des professionnels. Ces deux acteurs sont intervenus ensemble dans le processus de contrôle économique de la filière. Ce contrôle concernait, d'une part, le contrôle du marché dans les termes d'approvisionnement et, d'autre part, la qualité des denrées. C'est ainsi que le droit pénal romain prohiba le monopole des denrées destinées à la population et à l'armée. Le code civil romain établissait des dispositions visant à décourager les fraudes et les inspecteurs, à Rome et en Grèce, contrôlaient l'altération de certains produits comme le vin ou le blé⁴.

Par la suite, le contrôle des fraudes et des altérations des denrées motiva les professionnels à intervenir indirectement dans la réglementation et le contrôle du commerce alimentaire. En Angleterre, la corporation des épiciers adopta en 1316 une ordonnance sur les conditions du commerce des épices. En 1379, les pâtisseries régulèrent la prévention de l'altération de la pâtisserie. Dans certains cas, notamment à l'aide de chartes royales, les corporations pouvaient enquêter sur les pratiques suspectes. En France, les corporations jouaient un rôle similaire. La naissance du marché de la viande, au cours du XVIII^e siècle, illustre cette situation. À cette époque, la communauté parisienne des bouchers dicta des dispositions visant à assurer l'approvisionnement de « viande fraîche »⁵. La « salubrité » des viandes, jugée à la couleur et à l'odeur, est aussi assujettie à cette réglementation. Cependant, les professionnels ne dictaient pas seulement des réglementations, ils étaient aussi responsables de leur mise en œuvre. En

effet, les exigences d'approvisionnement étroitement liées à la maîtrise du commerce, ainsi que la prévention et la sanction contre la fraude, motivèrent l'intervention des professionnels dans le contrôle économique des aliments à côté des autorités.

À partir du XIX^e siècle, les denrées seront l'objet des transformations résultant de l'usage des nouvelles machines, de l'automatisation de la production⁶ et de l'invention de la plupart des méthodes modernes de transformation et de conservation⁷. Au XX^e siècle, le développement des nouvelles technologies et les applications des sciences vont élargir encore les possibilités de transformation, mais aussi de fraudes sur la qualité.

Nous pouvons constater dans cette évolution que la qualité et la sécurité des aliments ne furent toujours pas distinguées. Il en fut de même pour les contrôles qui s'imposaient. Ce n'est qu'à partir des découvertes faites au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle, que la science expliqua les causes d'un nombre très important de maladies. Ces connaissances ont permis d'établir la distinction entre les caractères d'un produit et l'absence d'agents causant des maladies. Une telle distinction justifie la mise en place d'un contrôle sanitaire des aliments, différent du contrôle de qualité, en établissant l'évaluation des risques comme étant à la base de l'organisation des contrôles officiels de sécurité des denrées.

■ Conclusion

La science a introduit des connaissances permettant de justifier les réformes de la législation. L'apport de la science a consisté à introduire implicitement la notion d'analyse des risques. Ceci a donné lieu à deux aspects fondamentaux du contrôle sanitaire. Tout d'abord, l'analyse implicite des risques a permis l'identification des risques connus et la définition sous-jacente des risques suspects. Ensuite, cette analyse a permis l'établissement des mesures de contrôle et la réorganisation du système de contrôle sanitaire. Or, même si au cours des différentes époques

l'analyse des risques était implicite et sous-jacente à la législation et à l'organisation du contrôle officiel, elle a permis d'initier la catégorisation des risques et de déterminer les moyens de contrôle actuels, sous l'égide d'un système de contrôle officiel complexe.

Dra. Marlen LEÓN GUZMÁN
Professeur titulaire
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica
San Juan, Costa Rica
marlen.leon@ucr.ac.cr

¹ Même si d'autres risques sont aussi évoqués dans la littérature spécialisée ; voir LORVELLEC, (L), COLLART DUTILLEUL, (F). Principe de précaution et responsabilité dans le secteur alimentaire. IN, *Écrits de droit rural et agroalimentaire*. Paris : Dalloz, 2002. p. 455.

² Conseil Général Vétérinaire, Conseil Général Vétérinaire, Conseil Général Vétérinaire. (Ouvrage collectif). *Histoire des services vétérinaires français*, Paris : Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2006, p. 24.

³ HUTT (P), HUTT (P). *A history of government regulation of adulteration and misbranding of food*. IN, *Food Drug and Cosmetic Journal*, 1984, Vol. 39, p. 5.

⁴ HART, (F.L). *Op.Cit*, n°15, p. 8.

⁵ FERRIERES, (M). *Histoire des peurs alimentaires du Moyen Age à l'aube du XIX siècle*. Paris: Seuil, 2002, p. 51-52.

⁶ LYON, (J). *Coordinated food systems and accountability mechanisms for food safety: A law and economics approach*. IN, *Food and Drug Law Journal*, no. 53, p. 743.

⁷ CONNOR, (J), ROGERS, (R), MARION (B), MUELLER, (W). *The food manufacturing industries: Structure, strategies, performance, and policies*. Massachusetts/Toronto: Lexington Books, D.C. Health and Company, 1985, p. 42.

■ Pour aller plus loin :

■ HUTT (P), HUTT (P). *A history of government regulation of adulteration and misbranding of food*. IN, *Food Drug and Cosmetic Journal*, 1984, Vol. 39, p. 5.

■ LEÓN-GUZMÁN, (M). *L'obligation d'autocontrôle des entreprises en droit européen de la sécurité alimentaire*. INIDA-Charleston, 2011.

■ LYON, (J). *Coordinated food systems and accountability mechanisms for food safety: A law and economics approach*. IN, *Food and Drug Law Journal*, no. 53, p. 743.

■ MOMMSEN, (T), MARQUARDT (J), KRUGER (P). *Le droit pénal romain*. Paris : Ancienne Librairie Thorin et Fils, 1907, p. 179.

■ WILLEMS, (P). *Le droit public romain depuis l'origine de Rome jusqu'à Constantin Le Grand ou Les Antiquités Romaines envisagées du point de vue des institutions politiques*. Paris: Durand et Pedone-Lauriel Ed., 1872. p. 335.



The Notion of Dangerous Food in Europe - A Recent Alert Considered as an Example

■ Prof. Dr. Alfred H. MEYER

■ A Case Study

An alert issued on 21/11/2014, Ref. 2014.1596, reported atropine (12.1 µg/kg - ppb) contamination in porridge in baby food from Switzerland that had been manufactured in Germany and contained raw material from Austria. The contaminated food was recalled without this having been required by the authorities.

Was this necessary?

Although, in principle, a health risk for babies, small children and consumers of all ages might possibly arise where foods contaminated with tropane alkaloids are consumed, while taking into account the current – albeit unsatisfactory – data where the acute reference dose (ARfD) is exceeded, based on the current data there are no corresponding indications at the present time. Furthermore, at the present time no standardized method or one validated by round robin tests is available in order to provide proof.

Tropane alkaloids are natural ingredients of certain plants such as hyoscyamus, Jimson weed and deadly nightshade (belladonna). Through the contamination of cereals with the seeds of hyoscyamus or Jimson weed, tropane alkaloids can also be found in cereal-based foods.

More than 200 tropane alkaloids have been identified so far. However, the German Federal Institute for Risk Assessment (BfR) remarked in its opinion on the content of tropane alkaloids in cereal-based products (title in German “Hohe Tropanalkaloidgehalte in Getreideprodukten: Bei Menschen mit Herzproblemen sind gesundheitliche Beeinträchtigungen möglich”, No. 035/2014 of November 13, 2013) that at the present time no standardized or validated methods

were available for proving the content of tropane alkaloids in foods; nor was certified reference material available. These findings were also made by EFSA in its opinion published in late 2013 (EFSA Journal 2013: 11(10):3386).

Moreover, the existing data on consumption merely suffices to estimate the exposure and analyze the risk regarding the two substances hyoscyamine and scopolamine for small children between the ages of 1-3 years. Yet even this data used to estimate the exposure is incomplete; only 124 food samples were analyzed. The ingredients in the samples included wheat, maize, rye, oats and rice, permitting the conclusion that various cereal-based products could be contaminated. However, the degree to which other foods contribute to the exposure has not yet been clarified.

For healthy small children, where consumption is average, approximately twice the acute reference dose is exceeded, and approximately five times that dose where consumption is high. In these cases, the German BfR considers it possible that slight to medium health problems will arise, yet severe health problems are considered unlikely. However, according to the German BfR, where there is heightened sensitivity, e.g. owing to cardio-vascular disease, severe health problems could arise where the acute reference dose is significantly exceeded.

The German BfR believes that efforts are necessary to improve the basis of data concerning the existence of tropane alkaloids in various categories of food and their consumption by consumers of all ages. EFSA concurred with this view and is therefore compiling data on the content of tropane alkaloids in foods up to the end of 2016 (EFSA-Q-2014-00320).

The above-mentioned recall of products did not take place on legal grounds, but, rather, as a measure of consumer protection taken at the responsibility of the enterprise. The enterprise stated that in order to avoid harming its good reputation in view of a dispute among laboratories concerning their results and the evaluation thereof, it would voluntarily remove all products within the relevant portfolio from the stores as a precautionary measure.

■ Product Recall, Art. 19 General Regulation (EC) No. 178/2002

Although they were contaminated with tropane alkaloids, the specific foods were not dangerous in the sense of Art. 14 of the general Regulation (EC) No. 178/2002; furthermore, there was no information about the foods posing a serious direct or indirect risk to human health (Art. 50(2), Regulation (EC) No. 178/2002).

It is often the case that legal requirements of food safety are sacrificed in the face of exaggerated protection afforded to consumers and health, not only with respect to complex matters such as the one mentioned above.

The duty to withdraw and recall products and to provide notification pursuant to Art. 19(1), Regulation (EC) 178/2002, affects food enterprises that are aware or have reason to assume that a food they have put on the market is unsafe (Art. 14 Regulation (EC) 178/2002) because it is harmful to health (Art. 14(2)(a) Regulation (EC) 178/2002) or not fit for human consumption (Art. 14(2)(b) Regulation (EC) 178/2002).

However, it is frequently overlooked that a product (only) has to be recalled when

“other measures are not sufficient to achieve a high level of health protection.” This requirement proves that the measures required pursuant to Art. 19 of Regulation (EC) 178/2002 are scaled according to their proportionality and the risk potential involved. Withdrawal of the products is the less severe measure as compared with a product recall. The decisive aspect is which measures will reduce or remove the risks caused by the putting unsafe food products on the market. Where there is no risk to health in the sense of Art. 14(2)(a) Regulation (EC) 178/2002, a product recall is possible, but only with strict observance of the principle of proportionality (decision of German Administrative Court (VGH) of Baden-Württemberg dated March 2, 2010, Case No. 9 S 171/09; decision of German Federal Administrative Court (Bundesverwaltungsgericht) of August 24, 2010, Case No. 3 B 41.10).

A product recall is disproportionate, for example, when the violation of provisions of food law does not originate from the direct production sphere of the food enterprise (burdened by the product recall), but from misconduct on the part of its supplier, and when there is no question of criminal behaviour, the enterprise voluntarily discontinued processing of the relevant products having become aware of the contamination and promptly blocked food products not yet delivered, and when the majority of the products delivered has most likely already been sold in view of the regular buying rhythm. The protection of consumers intended by recalling products also has to be balanced against the (estimated) costs of the recall and against the loss of image suffered by the food enterprise in relations with customers due to such a measure (decision of Administrative Court of Baden-Württemberg dated March 2, 2010, Case No. 9 S 171/09, No. 49 concerning contamination with nicotine).

Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)

The Rapid Alert System for Food and Feed is also activated too often and in some cases incorrectly by the Member States. In a draft that has been updated several times the European Commission has regularly pointed out to the Member States that the scope of the RASFF covers direct or indirect risks to human health in relation to food as well as serious risks to human health. If there is no direct or indirect risk to human health in relation to food or feed or no serious risk to animal health or to the environment in relation to feed, then the RASFF is not applicable (draft ‘Standard operating procedures of the Rapid Alert System for Food and Feed’, version I revision 3, Annex I to FCP/FSM/026/14E). Irrespective of the risk posed, in cases where the food does not comply with applicable rules the competent authorities are under an obligation to take action to remedy the lack of compliance and, where appropriate, to activate only the mechanisms for administrative assistance and cooperation laid down in Regulation 882/2004. The Commission listed in their latest draft with ‘Standard operating procedures’ cases where Member States have considered that the risk was not such as to require a notification to the RASFF, such as an unauthorised substance in food when a risk assessment shows that the substance does not pose a risk to human health.

In some cases a mere notification to the RASFF is required when a risk requires or might require rapid action (alert notification), such as a food containing unauthorised substances according to EU or national legislation for which a risk assessment shows that the substance presents a serious risk to human health, or food containing mutagenic or carcinogenic substances or substances toxic for reproduction for which the level found exceeds a legal limit laid down in EU legislation or in national legislation unless

a particular risk assessment allows a higher alert threshold to be defined. Yet in all these cases it is for the competent authorities to assess insofar as possible the reliability of the information on which the notification is based (e.g. special care should be used with analytical results obtained through non-accredited laboratories or methods, and the use of non-accredited laboratories or methods should be clearly indicated in the notification).

Precisely this risk assessment and management is often lacking where alerts are concerned; the Rapid Alert System is often abused as the mere communication of information that may be relevant to health, but which does not constitute an alert or an alert notification. There have to be improvements in this respect so that the system as a whole does not collapse.

Prof. Dr. Alfred H. MEYER
Attorney-at-law
 Meyer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
 Munich, Germany
meyer@meyerlegal.de



L'approche juridique de la sécurité alimentaire mondiale dans le programme Lascaux

■ François COLLART DUTILLEUL

La sécurité alimentaire n'est assurément ni l'objet d'un champ juridique intra-disciplinaire, ni même un objectif identifié en droit. Elle est un état de fait qui constitue un objectif social et que l'on définit par référence aux travaux du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO¹:

« La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine ».

Cette définition, datée de 1996, n'est toutefois pas la dernière. D'autres travaux ont eu lieu en 2012 pour essayer de préciser et de compléter la définition initiale, toutefois sans parvenir à un avis unanime. Ce complément de définition vise à introduire une référence explicite à la « nutrition » ou à la « sécurité nutritionnelle » selon les avis. La FAO propose la définition suivante :

« La sécurité alimentaire et nutritionnelle existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture saine dont la quantité consommée et la qualité sont suffisantes pour satisfaire les besoins énergétiques et les préférences alimentaires des personnes, et dont les bienfaits sont renforcés par un environnement dans lequel l'assainissement, les services de santé et les pratiques de soins sont adéquats, le tout permettant une vie saine et active ».

Dès lors, comment faire du droit avec ce qui n'est ni un objet, ni un objectif du droit ?

Doit-on chercher à délimiter les contours d'un « droit agroalimentaire » qui réunirait les ingrédients les plus apparents de la sécurité alimentaire, à savoir le droit de l'agriculture et celui de l'alimentation ?

Doit-on plutôt se contenter de mettre en lumière les causes de l'insécurité alimentaire, dans leur diversité géographique ou climatique, politique, économique ou sociale en identifiant à chaque fois la part que le droit prend dans les problèmes : segmenter les questions de manière à pouvoir confronter chaque segment à des domaines identifiés en droit ?

■ L'absence d'un droit agroalimentaire identifiable

En dépit des apparences, ajouter le droit de l'alimentation au droit de l'agriculture ne constitue pas un ensemble identifiable « agroalimentaire » et ce même si on y ajoute le droit de l'homme à l'alimentation.

D'une part, en effet, il faudrait encore ajouter l'ensemble des champs du droit qui s'appliquent aux industriels, aux transformateurs, aux intermédiaires, aux transporteurs, aux distributeurs du secteur agroalimentaire. Or, on trouverait là tout le droit économique général et le droit des affaires en sus des droits spéciaux propres à chaque type d'opérateur économique. D'autre part, à supposer que ce soit possible et souhaitable, on se heurterait alors à des oppositions de logiques.

Cette opposition est très nette en Europe. Le « droit agroalimentaire » réunit en réalité une approche de droit rural, du côté de l'agriculture, et une autre de droit des affaires, du côté de l'industrie et de la distribution. L'approche agricole suit une logique plutôt historiquement sociale tandis que l'approche industrielle répond à une logique de marché. Sans les subventions européennes qui font tampon entre le versant social et le versant du marché, l'opposition des logiques irait jusqu'à l'affrontement des intérêts, d'où la difficulté de réduire ou de supprimer les subventions sans un encadrement juridique spécifique,

notamment au regard des contrats qui lient les agriculteurs d'un côté et les industriels ou les distributeurs de l'autre. Cette discordance de logiques est d'ailleurs renforcée par la différence entre les deux approches au regard des phénomènes de concurrence et du droit qui les a en charge. Mais cela se manifeste aussi par rapport aux consommateurs. C'est ainsi qu'on oppose souvent les intérêts des producteurs à ceux des consommateurs, s'agissant de l'évolution des prix, entre la logique d'une amélioration des revenus des producteurs et celle de l'amélioration des conditions d'accès des consommateurs à une alimentation satisfaisante. Mais cette vision simplificatrice oublie les intermédiaires, industriels et distributeurs et leur rôle essentiel dans la formation des prix tant pour les producteurs que pour les consommateurs. L'opposition des logiques caractérise d'ailleurs également les relations entre le Nord et le Sud, entre les pays en développement et développés.

Il en résulte en tout cas une hétérogénéité à la fois économique et juridique du secteur agroalimentaire qui empêche de saisir l'ensemble des règles qui s'y appliquent comme formant un « droit agroalimentaire » identifiable.

■ L'inexistence d'un droit de la sécurité alimentaire cohérent

En réalité, toutes ces tensions qui empêchent la réalisation d'une cohérence du droit applicable dans le secteur économique agroalimentaire, de la fourche à la fourchette en quelque sorte, sont d'excellents révélateurs des problèmes que la sécurité alimentaire pose aux juristes et au droit². Or cela est important à deux titres. Tout d'abord, il n'est pas si courant de voir dans le droit la cause d'un problème social tel que celui de l'insécurité alimentaire. Et si le droit était l'une des causes de la famine ? L'une des

causes des crises alimentaires ? C'est déjà un grand pas que d'en prendre conscience. Car c'est seulement à partir d'un tel diagnostic qu'il est possible de mettre le droit au service des solutions.

Ces problèmes ont quatre sources principales.

La première est celle du **droit foncier** (et de l'eau) et du **droit des investissements internationaux** dans la terre³. Les problèmes ne sont pas les mêmes selon les continents. En Afrique, par exemple, ils viennent grandement de l'opposition entre le droit coutumier qui privilégie les communautés occupantes depuis des générations et le droit moderne qui privilégie les personnes qui ont su et pu obtenir des titres officiels de propriété. En Amérique latine et au Canada, il s'agit surtout de la restitution des terres ancestrales dont les populations autochtones ou indigènes ont été dépossédées lors de la colonisation par les Européens. En Europe, les difficultés viennent surtout de la disparition de terres initialement affectées à l'agriculture, au profit d'une artificialisation des sols qui est liée à l'urbanisation et à la spéculation sur les terres constructibles. Mais dans tous les cas, ces problèmes ont un impact sur la sécurité alimentaire puisque la terre dont certaines populations sont privées est leur unique moyen de subsistance et aussi parce que la perte de terres agricoles emporte une diminution de la production alimentaire. Ces problèmes sont généralement aggravés lorsque des investisseurs prennent le contrôle de quantités massives de terres pour leur propre compte (phénomène de l'accaparement des terres) ou pour des opérations très profitables de promotion immobilière urbaine. Le droit des investissements internationaux et le mode de règlement des litiges par des arbitrages du CIRDI tournent généralement en faveur des investisseurs.

La deuxième source des problèmes est celle du **droit de la propriété intellectuelle**. Le droit des brevets ne fait pas un sort différent aux inventions lorsqu'elles concernent un besoin social fondamental comme l'est l'alimentation. Les tensions sont même particulièrement nettes lorsque la propriété intellectuelle protège sans hiérarchie particulière ce qu'on lui donne à protéger : une indication géographique ou un signe de

qualité, un certificat d'obtention végétale, un brevet ou une marque. Que ces protections ou ces appropriations profitent à un agriculteur ou à un industriel, qu'elles aillent dans le sens de la sécurité alimentaire ou dans le sens du développement économique, le droit de la propriété intellectuelle ne manifeste pas d'autre préférence que celle qu'il porte aux innovations et à la technologie. On pourrait même dire que la propriété intellectuelle est plus contraignante, plus effective et plus efficace pour les brevets que pour les signes de qualité, en particulier au plan international⁴.

La troisième source est liée au **droit du commerce international**⁵ des produits agricoles qui est en œuvre au moins depuis 1947 – depuis le GATT – alors que la pauvreté, comme la faim, sont toujours massives aujourd'hui.

En réalité, il faut rappeler que l'offre de denrées alimentaires va là où la demande est solvable. Le commerce international n'apporte pas spontanément de la nourriture aux personnes en situation de sous-nutrition. D'ailleurs, lors des négociations qui ont conduit à l'OMC, il a été admis que la libéralisation accrue du commerce des produits agricoles allait produire des effets négatifs sur les pays les moins avancés et les pays en développement qui sont obligés de recourir à des importations pour approvisionner leur population. Il était clair que ces pays allaient avoir des difficultés pour importer la nourriture de base nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire dans leur territoire à des prix raisonnables et maîtrisés. Mais ce constat n'a débouché que sur la possibilité de mesures d'aide alimentaire (dons...) ou sur des prêts accordés par le Fonds monétaire international.

En réalité, la sécurité alimentaire n'est prise en compte qu'en peu d'occasions dans le droit très complexe et composite de l'OMC. Lorsqu'elle l'est, c'est pour faire face à des crises graves, mais avec des conditions qui ne sont pratiquement jamais réunies. En tout état de cause, aucun pays ne peut construire une politique durable de sécurité alimentaire sur son territoire en raison du maillage très serré des règles du commerce international. La dernière négociation du Cycle de Doha, en décembre 2013, n'a pas réellement ouvert de meilleures perspectives

et témoigne plutôt d'une perte d'importance et d'influence de l'OMC au profit de la multiplication d'Accords bilatéraux de libre-échange.

La quatrième source de problèmes est celle des droits de la personne. Cela se manifeste par l'ineffectivité des **droits de l'homme** (droit à l'alimentation) au-delà de l'aide humanitaire. Cela se manifeste également par une forte tension, au sein du **droit de l'alimentation**, entre la protection de la santé des consommateurs ou la préservation des espèces et de l'environnement, d'une part, et la libre circulation des marchandises et le principe de libre-échange qui gouverne le marché unique, d'autre part (V. en part. les art. 1 et 5 du R. 178/2002). S'y ajoute une autre tension, au sein du **droit de la consommation**, entre les droits du mangeur qui doit se contenter de choisir à partir de critères limités par les règles relatives à l'information du consommateur et les droits du citoyen qui voudrait pouvoir choisir son alimentation à partir d'une plus vaste palette de critères à la fois économiques, environnementaux, sanitaires, nutritionnels et sociaux auxquels on ne lui donne pas accès.

En réalité, il n'est sans doute pas évitable d'avoir à construire un régime juridique pour une « exception alimentaire » conçue sur le modèle de l'exception culturelle telle que celle-ci résulte de la Convention adoptée par l'Unesco en 2005.

■ Les voies de la reconnaissance d'une « exception alimentaire »

La construction d'une « exception alimentaire » permettrait de déroger aux règles générales ou de spécialiser davantage certaines règles internationales afin de tenir compte de la prééminence de l'objectif de sécurité alimentaire dans ses différents aspects quantitatifs (approvisionnement, accès à l'alimentation...) et qualitatifs (alimentation saine, équilibrée, choisie...). Une telle exception devrait se concrétiser à chacun des points de tension diagnostiqués. Plusieurs propositions ont déjà été faites en ce sens par le programme Lascaux⁶.

L'une d'entre elles consiste à redécouvrir la Charte de La Havane qui, en 1948, aurait dû gouverner le commerce international avec des règles spéciales et dérogatoires au libre-échange pour les produits de base, à savoir les produits de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et du sous-sol. Cette redécouverte s'accompagne de propositions complémentaires destinées à un meilleur encadrement juridique de la spéculation internationale sur les produits de base ou commodities.

Une autre proposition vise à encadrer plus strictement les contrats qui servent d'appui aux investissements internationaux dans l'agriculture réalisés par des sociétés ou des pays du Nord dans les pays en développement.

Au-delà de ces deux exemples, nous avons en réalité besoin de remettre au cœur des différentes branches du droit concernées l'objectif de sécurité alimentaire. Chaque branche du droit poursuit ses propres objectifs et la sécurité alimentaire n'est pas un objectif commun. C'est pourquoi l'ensemble des propositions doit remédier à ce manque :

- en remettant le besoin alimentaire à l'ordre du jour des politiques juridiques et du droit économique ;
- en renforçant les droits fondamentaux, ce qui suppose de (re)donner aux États les moyens juridiques de mettre pleinement en œuvre le droit à l'alimentation ;
- en préservant les biens fondamentaux au premier rang desquels le patrimoine naturel, c'est-à-dire la terre et ses ressources.

Il faut en réalité concevoir une équation juridique originale appuyée sur le triptyque besoins fondamentaux/biens fondamentaux/droits fondamentaux, qui place la sécurité alimentaire au centre de gravité d'un lien entre l'exploitation raisonnée de la terre et des ressources naturelles, d'une part, et la satisfaction des besoins fondamentaux des populations (dont le besoin alimentaire) d'autre part. Or, cela ne peut pas se faire sans une forte implication des autorités locales qui ont à gérer leur territoire, et de la population elle-même qui sait ce que sont ses besoins. C'est pourquoi la recherche doit se poursuivre sur des expériences locales qui mettent en œuvre des modèles économiques

et juridiques innovants : politiques publiques des collectivités locales, projets d'entreprises, initiatives d'associations. La sécurité alimentaire est au prix d'un double encadrement juridique approprié : à la fois global et local.

François COLLART DUTILLEUL

Professeur à l'Université de Nantes

Directeur du programme Lascaux

Nantes, France

francois.collart-dutilleul@univ.nantes.fr

¹ Sur la 1^{ère} définition : Sommet Mondial de l'Alimentation, 1996 : [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf](http://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf) et sur la seconde : v. la 39^{ème} session du Comité de la Sécurité alimentaire mondiale : Rome, octobre 2012 : <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776F.pdf>

² V. le « Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde » (dir. F. Collart Dutilleul et JP. Bugnicourt), Larcier, 2013. Cette absence de cohérence du droit au regard de l'objectif de sécurité alimentaire se manifeste différemment selon les continents, mais elle se constate partout.

³ V. sur le droit foncier les publications du programme Lascaux : « De la terre aux aliments, des valeurs au droit », éd. Inida, 2012 et « Penser une démocratie alimentaire » (vol. 1 et 2), éd. Inida, 2013 (vol. 1) et 2014 (vol. 2). Sur le droit des investissements : V. en part. J. Proust, L'arbitrage CIRDI face aux droits de l'homme, thèse Paris I, 2013. V. aussi « Le contentieux arbitral transnational relatif à l'investissement : Nouveaux développements » (dir. Ch. Leben), Bib. de l'Institut des hautes études internationales de Paris ; Observatoire tunisien de l'économie, « Les garanties juridiques aux investisseurs étrangers : le CIRDI, un jugement neutre et indépendant ? », <https://debateconomietunisie.wordpress.com/2014/05/29/les-garanties-juridiques/>. Adde : S. Manciaux, « Les règles du droit des investissements internationaux s'opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire ? », in Droit économique et sécurité alimentaire (dir. F. Collart Dutilleul et V. Pironon), RIDE 2012/4, p. 49.

⁴ V. not. S. Yamthieu, Accès aux aliments et droit de la propriété industrielle, Larcier, 2014.

⁵ http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/35-dag_f.htm ; V. par ex. le préambule de l'Accord sur l'agriculture : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag.pdf ; V. aussi les « mesures de sauvegarde » en cas de crise grave liée à des risques d'importations massives d'un produit qui va mettre à terre les producteurs nationaux de ce produit (http://www.wto.org/french/tratop_f/safeg_f/safeg_info_f.htm), les mesures liées à un risque de pénurie alimentaire (art. XI du GATT), ou « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » (art. XX du GATT) ; Sur le Cycle de Doha : http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dda_f.htm

⁶ V. « Penser une démocratie alimentaire » (dir. F. Collart Dutilleul et T. Bréger), vol. 1, Inida 2013 et vol. 2, Inida, 2014. V. <http://www.programmelascaux.eu>

Placez
votre pub ici

En communiquant
dans le
juriste

vous adressez
votre message
aux professionnels
du droit
du monde entier

Contact

Régis LAURENT
Régie publicitaire
SEEP S.A.S.

7, rue du Général Clergerie
75116 Paris

Tél. : + 33 1 47 27 50 05

Fax : + 33 1 47 27 53 06

E-mail : seep@wanadoo.fr



UIA

www.uianet.org



La sécurité alimentaire, entre globalisation et relocalisation

■ Thomas BRÉGER

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les défis de la sécurité alimentaire, de la lutte contre la faim et la pauvreté se sont rapidement imposés au cœur des débats internationaux sur les voies d'un nouvel ordre mondial à même de garantir une paix durable et la prospérité.

Dès 1943, sous l'impulsion du Président Roosevelt, les États réunis lors de la Conférence internationale de Hot Springs affirmèrent que l'éradication de la faim dans le monde était une condition *sine qua non* d'une paix durable et que les ressources naturelles à caractère alimentaire ne pouvaient pas être considérées comme des marchandises ordinaires. À ce titre, si l'on devait encourager la mise en œuvre d'une politique d'abondance et de développement de l'exploitation des ressources naturelles de l'agriculture et encourager le commerce international des denrées alimentaires, il convenait néanmoins de préserver une forme de dirigisme économique dans l'exploitation, la gestion et le commerce des ressources naturelles à caractère alimentaire¹. « Hot Springs » fait donc de la lutte contre la faim, de la sécurité alimentaire un enjeu international tout en préservant le rôle des États pour penser et organiser une politique d'exploitation et de gestion de leurs ressources naturelles en lien avec les spécificités et les besoins alimentaires et nutritionnels fondamentaux de leur population.

C'est en 1974 que la sécurité alimentaire connaîtra sa première définition à l'échelle internationale. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture la définit alors en termes d'approvisionnement, à savoir garantir la disponibilité et la stabilité des prix des produits alimentaires de base à l'échelon national et international. La sécurité alimentaire réside dans « la capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base, pour soutenir une croissance de la

consommation alimentaire, tout en maîtrisant les fluctuations et les prix ». Cette première définition, qui sera ensuite complétée par l'ajout des caractères multidimensionnels de la sécurité alimentaire (association des concepts d'accès à l'alimentation, de disponibilité, d'utilisation de la nourriture et de stabilité), témoigne d'une « tendance » ou plutôt s'inscrit dans des réalités économiques et politiques de l'époque marquées par l'ouverture des marchés, la libéralisation des échanges et les programmes d'ajustement structurel (PAS)² imposés aux pays en développement. À l'heure de la « globalisation », le marché autorégulateur et l'aide alimentaire internationale constituent les seules réponses viables au défi de la sécurité alimentaire. À partir de la seconde moitié des années 1970, et plus encore durant les deux décennies suivantes, face aux perspectives démographiques, les mots d'ordre seront l'augmentation de la production agricole (l'ère de « la révolution verte » associant l'utilisation de variétés végétales à haut rendement, l'augmentation de l'irrigation, la mécanisation de la production agricole et le recours à des pesticides et à des engrais azotés), le commerce international et l'ouverture des frontières aux importations de denrées alimentaires, le désengagement de l'État du secteur agricole, principalement dans les pays liés par les conditionnalités des PAS.

■ L'agriculture et l'alimentation à l'heure de la mondialisation

Si certains chiffres donnent à penser que les choix en faveur d'une agriculture intensive et de la libéralisation des échanges commerciaux de ressources agricoles, ont eu des effets positifs sur la situation alimentaire mondiale³ – le constat reste néanmoins celui de l'incapacité de ces stratégies internationales à répondre efficacement et durablement aux problèmes

de la pauvreté, de la faim et de la malnutrition, notamment dans les pays en développement et dans les pays les moins avancés.

Ce constat fut réaffirmé par l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter qui, à l'occasion de son rapport final⁴, dressait un tableau-diagnostic des insuffisances et des effets négatifs de ces stratégies internationales appliquées aux sphères agricoles et alimentaires aussi bien à l'égard de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des individus que du développement économique et social des pays en développement et de la préservation de la biodiversité et du patrimoine culturel des territoires.

Du point de vue alimentaire et nutritionnel, les systèmes agricoles et alimentaires basés sur le modèle d'agriculture intensive, l'intensification des échanges commerciaux internationaux des ressources agricoles et l'aide alimentaire internationale, n'ont donc pas atteint les objectifs escomptés. En 2015, ce sont toujours près de 900 millions d'individus qui souffrent de la faim dans le monde. Plus de 165 millions d'enfants présentent un retard de croissance et 2 milliards de personnes présentent des déficiences en vitamines et en minéraux indispensables à une bonne santé. La dépendance des marchés des pays en développement vis-à-vis des importations de denrées alimentaires en provenance des pays du « Nord » est, d'ailleurs, « l'une des principales causes de la "transition nutritionnelle" dans le monde en développement, expression qu'utilisent les nutritionnistes pour désigner le passage à des aliments transformés plus riches en sel, en sucre et en graisses saturées - des aliments à longue durée de conservation, qui séduisent les populations urbaines et les jeunes générations mais, bien souvent, présentent des qualités nutritionnelles inférieures et sont moins bons pour la santé »⁵.

Du point de vue environnemental et de la biodiversité, l'accent mis sur l'augmentation de la production agricole, sur la promotion des modes industriels de production et sur l'extension des monocultures ont eu des conséquences dévastatrices en termes de biodiversité agricole, d'érosion des sols, de pollution des eaux et d'émission de gaz à effet de serre. Ainsi, selon les données d'un groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, les pratiques agricoles intensives sont à l'origine d'environ 15 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine. La production d'engrais, d'herbicides et de pesticides, le labour, l'irrigation et la fertilisation, ainsi que le transport, le conditionnement et la conservation des aliments sont à l'origine de 15 à 17 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine imputables aux systèmes alimentaires⁶.

Enfin, du point de vue économique et social, il convient de garder à l'esprit que sur les 900 millions d'individus qui souffrent de la faim dans le monde, plus de la moitié sont de petits exploitants, des éleveurs, des pêcheurs artisanaux et des communautés indigènes qui vivent et travaillent dans les zones rurales des pays en développement⁷. Pour ces populations vulnérables, le défi de la sécurité alimentaire se pose en termes d'accès aux moyens de production agricole (accès à la terre, à l'eau et aux semences) et de répartition des denrées alimentaires sur les marchés locaux. À l'heure de la globalisation, les systèmes agricoles et alimentaires se sont en effet orientés vers des schémas de monocultures et de spécialisation régionale de la production alimentaire adaptés aux « besoins » du commerce international.

À l'heure de la globalisation, le soutien politique et économique manifesté au sein de chaque État a profité aux grandes unités de productions et aux grands investisseurs fonciers étrangers. Les conséquences sont bien connues : la fragilisation des petites exploitations agricoles, devenues non viables dans ces conditions, a conduit de nombreux ménages ruraux des pays en développement à se cantonner à une agriculture de subsistance, et à faire le choix de la diversification de leurs revenus ; la dépendance des pays en

développement vis-à-vis des importations de produits agricoles en provenance des marchés du Nord a aggravé la vulnérabilité des populations locales aux perturbations des prix sur les marchés internationaux.

■ **Souveraineté, démocratie et relocalisation des systèmes agricoles et alimentaires**

Ces « externalités négatives » produites par les stratégies internationales de lutte contre la faim dans le monde ont, dès la fin des années 1990, suscité une réaction de la part de la société civile et notamment des populations vulnérables des pays en développement (population rurale, petits exploitants, communautés indigènes...). Chef de file de ce mouvement, la Via Campesina (Mouvement paysan international) appelle depuis près de 20 ans à la reconnaissance du principe de la « souveraineté alimentaire ». Présentée comme une alternative aux politiques libérales et globales gouvernant la production et les échanges de produits agricoles depuis les années 1980, la souveraineté alimentaire est définie par la Via Campesina comme un droit collectif, le droit des peuples de définir leurs propres politiques en matière d'alimentation et d'agriculture, de protéger et de réglementer la production et le commerce agricoles intérieurs afin de réaliser leurs objectifs de développement durable, de déterminer dans quelle mesure ils veulent être autonomes et de limiter le dumping alimentaire. Ces politiques doivent également être écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptées à chaque spécificité locale.

Aujourd'hui encore, la souveraineté alimentaire reste une revendication politique⁸ contestée qui ne dispose pas de traduction juridique adéquate, notamment en droit international. Elle suscite un certain nombre de critiques et de réserves aussi bien de la part des milieux économistes libéraux que de certains mouvements « altermondialistes » qui lui reprochent de favoriser des réflexes nationalistes et de motiver des politiques d'autarcie et de fermeture. D'un point de

vue strictement juridique, on notera que le concept est construit autour de la notion de « souveraineté » qui exprime en particulier l'indépendance et c'est là la raison qui justifie le choix de ses promoteurs d'utiliser cette notion à l'appui de leurs revendications. Cependant, en droit, la souveraineté est avant tout indivisible et tire sa force de son unité absolue. Aussi, affirmer l'existence d'une souveraineté « alimentaire » n'a, pour l'heure, pas beaucoup de sens en droit et risquerait même de faire perdre à la notion toute son utilité⁹.

Au-delà de ces critiques, il y a dans cette revendication de la souveraineté alimentaire une idée, une problématique centrale : comment rendre aux peuples, aux États et aux collectivités territoriales, les moyens politiques et juridiques de mettre en œuvre des systèmes agricoles et alimentaires qui soient adaptés à leurs besoins alimentaires, nutritionnels spécifiques, aux ressources naturelles de leur territoire, aux perspectives de développement socio-économique et environnemental qui leur sont propres ?

Se pose ainsi la question de la relocalisation et de la démocratisation des systèmes agricoles et alimentaires, impulsées à l'échelle des territoires (d'un État, d'une région, d'une ville...), qui semblent aujourd'hui devoir s'imposer comme une voie complémentaire et indispensable pour corriger les dérives des stratégies alimentaires et agricoles globales inscrites dans le « *cadre étroit de la loi de l'offre et de la demande appliquée à la terre (accaparement des terres), à l'eau, aux matières premières agricoles (libéralisation du commerce international)* »¹⁰.

Penser une démocratie alimentaire à l'échelle des territoires, c'est avant tout reconnaître une exception alimentaire à l'image de l'exception culturelle, en préservant l'accès des petits exploitants à la terre et aux ressources de la biodiversité, en promouvant la diversité des agricultures (agro-écologie, agroforesterie, agriculture urbaine, familiale, biologique...) et des savoir-faire. Penser une démocratie alimentaire à l'échelle des territoires s'est aussi reconnaître la spécificité des besoins alimentaires, nutritionnels et, plus globalement des besoins socio-économiques fondamentaux des populations locales. C'est enfin penser des

politiques locales qui coordonnent les enjeux écologiques, alimentaires et démographiques de l'exploitation des ressources naturelles, et qui élargissent le droit des consommateurs-mangeurs à un droit des consommateurs-citoyens¹¹.

Le renforcement et la démocratisation des systèmes agricoles et alimentaires à l'échelle des territoires se nourrissent depuis plusieurs années d'expériences innovantes menées aux quatre coins de la planète. Dans son rapport final, Olivier de Schutter, prend en exemple les initiatives menées notamment en Afrique du Sud en matière d'agro-écologie et d'agriculture familiale dans les régions de Durban et de Thekwini. Depuis 2008, le Brésil soutient un ensemble de programmes fondés sur le territoire et qui consistent : à développer la capacité des exploitations agricoles familiales de nourrir les villes (reconnaissance, par les institutions, des exploitations agricoles familiales et création d'un ministère dont l'action vise spécifiquement à rencontrer leurs besoins, le Ministère du développement agricole) ; à mettre en place des programmes de restauration pour petits revenus ; à construire des citernes et à améliorer les capacités de stockage des denrées alimentaires en zone rurale, etc.¹²

En France, les débats et les initiatives autour du thème « territoires, ressources naturelles et sécurité alimentaire » se multiplient également. À l'échelle nationale, la Loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 octobre 2014 a fait de l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles l'une des finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation. La mise en place de projets alimentaires territoriaux est ainsi définie comme une priorité par la Loi d'avenir 2014 (Art. 39). Ces projets et systèmes alimentaires territorialisés, sont élaborés de manière concertée à l'initiative de l'ensemble des acteurs d'un territoire. Ils s'appuient sur un diagnostic partagé faisant un état des lieux de la production agricole locale et du besoin alimentaire exprimé au niveau d'un bassin de vie ou de consommation, aussi bien en termes de consommation individuelle que de restauration collective. Autre fil rouge

de la Loi d'avenir 2014, la promotion de la diversité des agricultures et notamment de l'agro-écologie¹³.

Il convient également de souligner l'engagement des régions et des collectivités locales en faveur de la relocalisation des politiques agro-environnementales et alimentaires, manifesté notamment dans le cadre de l'Association Française des Régions de France par la signature de la Déclaration de Rennes¹⁴. À cette occasion, les régions françaises se sont ainsi engagées à promouvoir des systèmes alimentaires territorialisés au moyen de politiques locales agricoles et alimentaires tournées vers le développement de leurs territoires, favorisant le développement économique local, la gestion durable de leurs ressources naturelles, la promotion de l'emploi agricole et rural et la promotion de l'agriculture familiale qui crée de l'emploi, préserve l'environnement et répond aux attentes des populations soucieuses de bénéficier d'une alimentation saine, de qualité et issue, autant que possible, de territoires régionaux.

Certaines collectivités locales françaises font d'ores et déjà figure d'exemple dans la mise en place de politiques publiques mettant l'aliment et l'activité agricole locale au cœur d'un schéma de développement intégré conciliant enjeux environnementaux, enjeux alimentaires, de santé publique, enjeux sociaux et de développement économique. Citons notamment l'action « ambitieuse » développée par la commune de Mouans Sartoux (10 450 habitants) où, depuis 2012, tous les enfants des écoles et des crèches ainsi que le personnel communal mangent 100 % bio, et où près de 70 % des produits consommés sont produits sur le sol municipal, en régie agricole¹⁵.

Thomas BRÉGER

Docteur en droit

Ingénieur d'étude du programme Lascaux

Nantes, France

lascaux.recherche@univ-nantes.fr

¹¹ François Collart Dutilleul, « Proposition Lascaux – Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce », in *Penser une démocratie alimentaire – Vol. I*, Collart Dutilleul F. et Bréger T. (dir.), Inida, San José, 2013, p. 225.

¹² Précisons que les programmes d'ajustement structurel

regroupent les conditions posées par le Fonds Monétaire International au rééchelonnement de la dette des pays en développement à partir des années 1980. Visant au rétablissement des balances commerciale et financière extérieures, ils préconisent notamment une baisse des dépenses publiques, ainsi que des mesures structurelles du type privatisations, libre circulation des capitaux et la libéralisation des échanges.

¹³ Selon la FAO, le nombre de personnes touchées par la faim sous sa forme la plus extrême a diminué à l'échelle mondiale, passant de plus d'un milliard en 1990-1992, soit 18,9 % de la population mondiale, à 842 millions en 2011-2013, soit 12 % de la population. FAO, Fonds international de développement agricole et Programme alimentaire mondial, *The State of Food Insecurity in the World 2013: The Multiple Dimensions of Food Security* (Rome, 2013), p. 8.

¹⁴ Olivier de Schutter, « Le droit à l'alimentation, facteur de changement », rapport final soumis au Conseil des droits de l'homme, 25^e session, Assemblée générale des Nations Unies, A/HRC/25/57, 24 janvier 2014.

¹⁵ Ibid, p. 8.

¹⁶ Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Food Security and Climate Change*, rapport n° 3 du Groupe d'experts (juin 2012).

¹⁷ Cf. Thomas Bréger, « Droit à la terre », in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, François Collart Dutilleul et Jean Philippe Bugnicourt (dir.), éditions Larcier, Bruxelles, 2013, pp. 266 – 269.

¹⁸ Citons notamment deux déclarations explicitant le concept de « souveraineté alimentaire » : Déclaration de Nyéléni pour la souveraineté alimentaire (2007), et la Déclaration de Montréal « pour un pacte social renouvelé sur la base de la souveraineté alimentaire » (2009)

¹⁹ Thomas Bréger et Frédéric Paré, « Souveraineté alimentaire », in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, op. cit., p. 635 – 640.

²⁰ François Collart Dutilleul, « Un nouvel horizon de recherche : les moyens juridiques d'un ajustement des ressources naturelles et besoins alimentaires », in *Penser une démocratie alimentaire – Propositions Lascaux entre ressources naturelles et besoins alimentaire Vol. 2*, Collart Dutilleul F. et Bréger T. (dir.), Inida, San José, 2014, p. 4 et s.

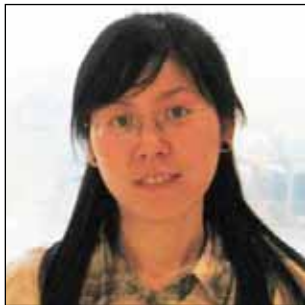
²¹ François Collart Dutilleul, Préface, *Penser une démocratie alimentaire – Vol. I*, op. cit., pp. 3-4.

²² Olivier de Schutter, « Le droit à l'alimentation, facteur de changement », op. cit., p. 16 et s.

²³ V. sur ce point, le guide stratégique du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt – « Agriculture, produisons autrement » : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/ProjetAgroEcologie_cle_0d4681.pdf

²⁴ ARF, Déclaration de Rennes – Pour des systèmes alimentaires territorialisés », le 4 juillet 2014. Disponible sur le site de l'ARF à l'adresse suivante : <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2014/07/declaration-finale.pdf>

²⁵ La commune a ainsi fait l'acquisition de plus de 4 hectares de terres en ville qu'elle a convertie en 2010 à l'agriculture biologique. Précisons que Mouans Sartoux est un membre fondateur du Club des territoires Un plus Bio. Ce collectif regroupe près d'une trentaine de collectivités (régions, départements, communes) engagées dans des projets d'introduction de l'agriculture biologique dans leur restauration collective et cherchant à relocaliser leur alimentation (<http://www.unplusbio.org>).



An Overview of the Precautionary Principle in Food Safety Regulation

■ Juanjuan SUN

Actuellement, le principe de précaution n'a pas été généralement reconnu en droit alimentaire comme il l'a été en droit de l'environnement. Cependant, à la fois au niveau national/régional et au niveau international, il existe des pratiques de précaution lorsqu'il s'agit de la réglementation de la sécurité alimentaire dans l'intérêt de la santé publique. En décrivant le différend sur la considération de précaution en tant qu'approche, exception, principe, le but de cet article est d'amener le principe de précaution dans les discussions nationales et régionales relatives à la législation alimentaire

■ Keywords: precaution, food safety, precautionary principle

Coming from the Latin roots *prae* and *cavere*, the word precaution means to take care of in advance.¹ As a matter of fact, being careful or taking precautions is common sense as life is never without risk. It may be an appropriate rule of thumb that caution can temper decision-making and action, in order to take the risk after a well consideration. And it is in this way that society has sustained progress with endless new discoveries.² However, when risk itself influences people away from being risk-takers towards being risk-aversers, the role of science is essential but not adequate to handle them since it may limit to identify and characterize the risk and hazard in the case of scientific uncertainty. In view of this, laws concerning environmental protection have initially introduced precaution in handling harmful substances to protect the environment from irreversible damages ahead of time.

Being a legal principle, the introduction of the precautionary principle satisfies the philosophy of "better safe than sorry" in the event of scientific uncertainty, in

order to protect people from serious and irreversible damage. Since it allows taking precautionary action vis-a-vis inconclusive scientific evidence,³ the precautionary principle has also been extended to the regulation of other risks, particularly in the domain of public health,⁴ with the purpose of protecting the environment and human health against technological risks. When it comes to food safety regulation, however, the precautionary principle has not been commonly recognized. Despite debate over using precaution as an approach or exception, the European Union (the EU) has made itself as a pioneer in legalizing precaution as a principle in food law.

■ 1. Precaution as an approach

When public health is at stake, precaution is also exerted in the United States (US) to regulate the environment and food safety, though in terms of approach rather than as a legal principle. In practice, as early as 1960s, through the Delaney Cause, the US has applied a precautionary approach to regulate cancer causing substances by laying down "zero-risk" requirements.⁵ Following an amendment to the Food Quality Protection Act of 1996, a precautionary safety factor has been provided. Besides, there is also an ample margin of safety, which is designed to account for errors in calculation and accepted events. As a matter of fact, the so-called concept of the margin of safety allows US regulatory agencies to take precautionary action since it provides a reasonable degree of protection against hazards which have not yet been verified by existing research.⁶

As legal principles are a source of law which courts can use to overturn or confirm rulings, the US insists instead on using the precautionary principal as an approach.⁷ As it involves subjective judgment, it is

difficult to clarify the heart of the issue on when and how to use it and even more difficult to practice consistency in its application. As such, there is a great danger that the precautionary principle can be misapplied to technical research or to trade development. Moreover, in contrast to safety concern against the scientific uncertainty, the countervailing demands of development and economic efficiency also make the US' regulatory agencies hesitate to adhere to the precautionary principle.⁸ Contrary to the subjective judgment and inconsistency of application inherent in applying the precautionary action, the foundation for risk regulation in the US is sound scientific principle, which enables regulation until evidence of harm is available.

■ 2. Precaution as an exception

At the international level, one of the World Trade Organization (the WTO) rules, the Sanitary and Phytosanitary Agreement (the SPS Agreement), has provided both science and precaution in protecting public health from food risk.

Article 2.2: Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided by the Article 5.7;

Article 5.1: Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations;

Article 5.7: in cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary and phytosanitary measures on the basis of available pertinent

information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures adopted by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.

Accordingly, Members have an obligation to base their SPS measures on the scientific principle in the following situations: First, compliance with the scientific principle can be a direct result to apply risk assessment, especially scientific opinions provided by certain international organizations. Second, even though it is the right of Members to determine their own acceptable level of risk, which may be higher than the international level, their justification for doing so must be based on scientific evidence. Third, under WTO rules, the necessity of protecting human, animal or plant life or health constitutes a general exception to take safeguard measures.⁹ When it comes to SPS measures, exceptions are also made to the scientific principle in the case of insufficient scientific evidence. Yet, in respect of the scientific principle, either the justification of such provisional SPS measures or follow-up review still depends on the scientific assessment.

In view of this, the EU has argued that in the case of genetically modified organisms (GMO) the safeguard measures under the Article 5.7 are autonomous rights rather than exceptions.¹⁰ What is more, these safeguard measures shall be assessed in line with Article 5.7 rather than Article 5.1 since there are “parallel universes” in the SPS measures. That is, on the one hand, it is the science-based definitive measures; on the other hand, it is the precaution-based provisional measures. Although the panel finding denied such category of the two parallel universes, it has characterized Article 5.7 as a qualified right and thus, the safeguard measures in line with Article 5.7 are exempt from the obligations in Article 2.2. The implication of such a characterization is to reallocate the burden of proof, that is to say, it is the complaining party that bears the burden of challenging

a measure when it is inconsistent with the provision. However, the legal relationship between Articles 2.2 and 5.7 in terms of rule-exception/right distinction is arguable since it is only based on taxonomy rather than on legal interpretation.¹¹ In addition to the general obligation in Article 2.2, the provision in the Article 5.1 and 5.7 are complementary and alternative obligations that each constitutes a specific application of Article 2.2.¹²

In spite of the dispute on the nature of the Article 5.7, it is undoubtedly the case that the provisional measure in case of insufficient scientific evidence can be regarded as a model to implement the precautionary principle.¹³ In the case of hormone regulation for livestock,¹⁴ for the sake of human health, the EU has banned importation of beef from cows treated with hormones for growth-promotion purpose. Meanwhile the US and Canada have complained that there is no evidence to indicate adverse effects of those hormones on human health. With regards the complaint, the panel finding has confirmed that the EU measures have failed to follow existing international standards for the hormones in question and the scientific reports cited did not scientifically support the import prohibition.¹⁵ During the appeal, Appellate body has upheld these two judgments although with different legal interpretations.¹⁶

As to the precautionary principle, which has been used by the EU part to support its management of the hormones, both the panel finding and the Appellate body have stated that the application of the precautionary principle would not override the explicit wording in Articles of 5.1. That is to say, the general obligation of the Members is to apply measures based on the scientific principle. As far as the precautionary principle is concerned, based on this case, the Appellate body pointed out that without written into the SPS Agreement, the precautionary principle is not grounds for justifying the SPS measures. Even though, in this legally binding agreement, certain provisions, especially the Article 5.7, did reflect this idea and in practice, the governments have a tendency to apply precaution in dealing with the risk of irreversible damage.

3. The application of the precautionary principle in the EU

When the precautionary principle was introduced in the EU treaty to protect environment, it is the judicial recognition that came at first to apply the precautionary principle in the food domain for public health protection given the lessons drawn from the bovine spongiform encephalopathy (the BSE) crisis. Provided as an emergency measure to protect the public health against the BSE, Commission Decision 96/239 imposed a total ban on exports of bovine animals, bovine meat and derived products from the territory of the United Kingdom (the UK) to other Member States and to third countries. As to whether the Commission misused its power or not, the Court has confirmed the legitimacy of this safeguard measure to protect public health.¹⁷ For one thing, the Commission has the discretion to carry out protective measures without waiting for the full realization of potential risks to make themselves known. For another, there was scientific information establishing a probable link between this disease and a fatal disease affecting humans for which no known cure yet exists. Finally, in the presence of the uncertainty of the risk posed by live animals, bovine meat and its derived products, this decision can also be justified by the precautionary principle, extending it from the realm of environment protection to the food domain under the grounds of a high level of protection.

Providing general principles and requirements in the regulation of food safety, the General Food Law¹⁸ has further clarified the precautionary principle, especially the following key elements: First, to trigger the precautionary principle, one must follow a structured process in which risk assessment is the first step while risk manager to trigger the precautionary action against the scientific uncertainty, in order to achieve a high level of health protection. Second, as far as scientific uncertainty is concerned, scientific information and scientific opinion with regards to food safety matters relies on the role of European Food Safety Authority (the EFSA) to collect, analysis and interpret.

(the EFSA) to collect, analysis and interpret. Third, providing certain limitations on its application, including the proportionality principle by balancing between safety and economic concern, benefit and cost analysis by taking account of technical and economic feasibility or other factors, and continues review following a more comprehensive risk assessment, the precautionary principle in the European food law is no more than a weak version.

In the above-mentioned guidelines, scientific information is supposed to play an essential role in providing a scientific basis through which risk assessment is carried out by EFSA while precautionary action is applied in the case of scientific uncertainty in the food domain. To that end, EFSA can search for, collect, analyze and summarize scientific information (scientific and technical data) either through its own initiative or in cooperation with its counterparts in other member states, third countries or international bodies. To carry out such cooperation, networks between EFSA and Member states constitute a framework under which scientific information as well as knowledge can be shared. Besides, EFSA can also entrust the work to competent bodies as long as the criteria of competence, efficiency and independence are satisfied and their performance is monitored.

With the lessons from the BSE crisis, it has been recognized that sound science is an essential basis for Community rules for consumer health, as well as for animal health and welfare, plant health and environmental health. While scientific certainty constitutes a basis for risk management, an obligation of consultation scientific opinion has been imposed on the Commission,¹⁹ so does the role of the EFSA for a scientific opinion during the Community legislative process regarding food safety, unless the matter at issue has been scientifically assessed and there are no new scientific elements for providing a new one. To address the scientific uncertainty caused by scientific controversy, the General Food Law has already provided specific procedures to deal with divergences in scientific opinion through a joint document. Moreover, under the cooperative network between EFSA

and Member States, the share of scientific information and harmonization of risk assessment methods are also a way to avoid divergence of opinion early on. Notably, although consultation with scientific bodies are mandatory before a decision-making, the Commission still has the discretion to decide whether follow scientific opinion or not, especially in the case of scientific controversy.

Conclusion

When it comes to the realization that health protection shall be prioritized in the food safety regulation, the renewed regulatory philosophy of "better safe than sorry" has confirmed the precautionary principle as one of the essential elements of regulation in handling food risks. Although its application still presents challenges, dealing with these challenges can further pave the way for its continued application.

Juanjuan SUN²⁰,
Doctor
Renmin University of China
Beijing, China
sunjuanjuan.1984@163.com

¹ Chanteur, J., "A philosopher's view", in: Servie, L., (ed.), *Prevention and protection in the risk society*, 2001, p. 135.

² Ibid., pp.133-134.

³ Feintuck, M., "Precautionary maybe, but what's the principle? The precautionary principle, the regulation of risk and the public domain", *Journal of Law and Society*, 32 (2), 2005, p.376.

⁴ Pearce, N., "Public health and the precautionary principle", in: Martuzzi, M. and Tickner, J.(ed.), *The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children*, World Health Organization, 2004, p.57.

⁵ Fortin, N., *Law, science, policy, and practice*, John Wiley & Sons, Inc., 2009, p.648.

⁶ Applegate, J., "The precautionary preference: an American perspective on the precautionary principle", *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 6(3), 2000, pp.424-426.

⁷ Recuerda, M., "Dangerous interpretations of precautionary principle and the foundation values of European Union food law: risk versus risk", *Journal of Food Law and Policy*, 2008, pp. 3-4.

⁸ Applegate, J., "The precautionary preference: an American perspective on the precautionary principle", *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 6(3), 2000, p.439.

⁹ WTO, General Agreement on Trade in Service, Article XIV (b).

¹⁰ Dispute DS291/DS292/DS293 between United States and European Communities on the European

Communities-measures affecting the approval and marketing of biotech products, 2003-2006. Report of the Panel, 29 September 2006 (06-4318).

¹¹ Broude, T., "Genetically modified rules: the awkward rule-exception-right distinction in EC-Biotech", *World Trade Review*, 6(2), 2007, pp.217-218.

¹² Ibid., p.230

¹³ Huei-Chih, N., "Can Article 5.7 of the WTO SPS Agreement be a Model for the Precautionary Principle?" *Scripted*, 4(4), 2007, p.368.

¹⁴ WT/DS26 and WT/DS48

¹⁵ According to the legal interpretation of the Article 3.3, even the Members have the autonomous right to establish its own level of sanitary or phytosanitary protection, the measures for this purpose, however, shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement, which implies that the requirement on risk assessment imposing by Article 5.1 can also be applied to this measures.

¹⁶ Appellate Body Report on the EC measures concerning meat and meat products, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998. At this point, for example, the Appellate Body did not share the same point on the relationship between Article 3.1 and 3.3 in the "general rule-exception" concluded by the Panel. According to the former, the Article 3.3 enable a Members to establish its own level of sanitary protection, it is an autonomous right. However, it should follow the requirements in the Article 3.3 such as with a scientific justification since it is not absolute or unqualified right.

¹⁷ See, Case C-180/96 United Kingdom v. Commission [1998] ECR I -2265. Also Case C-157/96.

¹⁸ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, Official Journal L 31, February 1, 2002.

¹⁹ EU treaty on Article 114. Accordingly, The commission, in its proposals concerning health, safety, environmental protection and consumer protection, will take as a base a high level of protection, taking account in particular of any new development based on scientific facts.

²⁰ Post-doctor at Renmin University of China, researcher of European Food Law Program Lascaux, Center of Cooperative Innovation for Food Safety Governance as well as China Food Safety Law Research Center.



La loyauté de l'information et les mentions valorisantes
The Importance of the Designation of Origin
La lealtad de la información y las menciones valorizantes





Les conflits entre indications géographiques et marques en Europe

■ Camille BUGNICOURT

Les indications géographiques valorisent une origine, l'appartenance à un groupe, à un terroir. L'appellation d'origine contrôlée (AOC) en droit français et l'appellation d'origine protégée (AOP) et l'indication géographique protégée (IGP) en droit de l'Union européenne se différencient à ce titre de la marque, titre de propriété industrielle qui n'est pas, comme elles, collective par nature. La marque permet simplement de distinguer un produit de ceux des concurrents sur un marché.

Cette différence de nature et de fonction ne met pas les indications géographiques à l'abri de tout conflit avec les marques, les unes et les autres pouvant utiliser des termes géographiques. Afin de résoudre ces conflits, une alternative s'est posée aux législateurs : établir un principe de suprématie de l'indication géographique sur la marque ou recourir aux règles classiques de la propriété intellectuelle. C'est poser en somme la question de l'appartenance des indications géographiques à la propriété intellectuelle.

La France a d'abord exclu les indications du champ de la propriété intellectuelle et leur a conféré une primauté absolue sur les marques. L'Union européenne a, quant à elle, fait se converger les régimes juridiques, lissant de ce fait la spécificité des indications géographiques. Cette singularité n'a cependant pas été entièrement gommée dans la mesure où, lorsqu'une marque profite de la notoriété d'une indication, le principe de spécialité cher à la propriété industrielle est écarté. En revanche, elle n'apparaît plus de manière évidente dans les cas d'usurpation d'une indication géographique par une marque, cette dernière recevant le cas échéant l'appui du principe d'antériorité de la propriété industrielle.

■ Le détournement de notoriété d'une indication géographique par une marque

Celui qui veut valoriser la qualité d'un produit ou d'un service peut être naturellement tenté de déposer une marque qui reprendrait à son compte tout ou partie des termes d'une indication géographique de grande renommée. Dans ce cas, alors que le principe de spécialité aboutirait normalement à faire coexister la marque et l'indication géographique tant que les produits ne relèvent pas de la même classe, on considère généralement que la marque est l'instrument d'un détournement de notoriété qui est sanctionné en droit français comme en droit de l'Union européenne, indépendamment des classes de produit ou de service. Ce fut le cas, par exemple, lors du dépôt de la marque « Darjeeling » pour des produits de papeterie ou de la commercialisation d'un shampoing utilisant l'appellation « Champagne ». Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que la marque reprenne telle quelle l'indication géographique : la traduction ou la déclinaison des termes de la dénomination géographique emporte également annulation de la marque (exemple de la marque « Konjakki », traduction finnoise de « Cognac »).

Les tribunaux français sont souvent sollicités soit par l'INAO, soit par des groupements de défense des indications géographiques (Comité interprofessionnel des Vins de Champagne, Bureau National interprofessionnel du Cognac...) afin de sanctionner l'atteinte à la notoriété d'une indication géographique. L'appellation la plus exposée à cette forme de parasitisme est sans doute l'appellation « Champagne », qui bénéficie d'une renommée internationale et à laquelle le luxe et le raffinement sont immédiatement associés. Des marques

utilisant « Champagne » pour un parfum, du tabac, des allumettes, des vêtements ou des services, ont ainsi été attaquées avec succès par le Comité interprofessionnel des Vins de Champagne, qui fait preuve d'une extrême vigilance pour protéger l'appellation. Ainsi, un tribunal néerlandais a, par exemple, condamné la société Unilever pour avoir utilisé « Champagne » pour un shampoing, sur le fondement de l'article 118 quaterdecies du règlement n° 491/2009. En l'espèce, non seulement la dénomination géographique était reproduite à l'identique, mais, en outre, la campagne publicitaire faisait clairement référence à l'univers de la fête et du vin pétillant en mettant en scène la bouteille de shampoing dans un seau à Champagne¹.

Le droit de l'Union européenne sanctionne également le détournement de notoriété, mais une différence notable existe avec le droit français, plus protecteur des indications géographiques. En effet, le règlement n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires dispose que l'annulation d'une marque est prononcée si son enregistrement permet au titulaire de « profiter de la réputation de la dénomination protégée » (article 13 §1 a). De même, en matière de vin, le règlement n° 491/2009 du 25 mai 2009 protège les indications géographiques contre toute utilisation commerciale « exploit[ant] la réputation d'une AOP ou d'une IGP » (article 18 §2 a ii). Le droit français va plus loin car il protège également les indications contre le risque de détournement.

Le détournement de notoriété contribue à l'affaiblissement des indications géographiques ainsi qu'à leur banalisation. Envisagés dans leur ensemble, les dépôts de telles marques font perdre le lien indéfectible que nouent les indications géographiques avec leur terroir. C'est ce qui a conduit le Camembert et la Moutarde de Dijon

à être désormais produits en dehors des villes dont ils portent le nom. L'exemple du Camembert est typique. La dénomination a été utilisée à tout-va au début du XX^e siècle sans que personne ne le conteste, si bien que l'appellation est peu à peu devenue générique et que prolifèrent aujourd'hui sur le marché de multiples fromages de marque « Camembert », certains produits en Normandie, d'autres non.

On réalise avec cet exemple que l'utilisation d'une indication géographique à titre de marque, indépendamment de la question de la classe de produit pour laquelle elle est enregistrée, peut conduire à l'appropriation d'une origine et d'une qualité – d'un terroir. C'est pour rejeter cette appropriation qu'en droit français, les appellations d'origine et, plus largement, les indications géographiques priment sur les signes distinctifs. Elles poursuivent en effet un but d'intérêt général (protection des producteurs, valorisation des terroirs, protection du consommateur) qui vaut aux règles qui leur sont applicables d'être d'ordre public et de s'imposer notamment aux marques.

En définitive, en dépit d'une différence d'approche entre les règles européennes et nationales, les indications géographiques sont dotées en Europe d'une aura suffisamment forte et singulière pour justifier qu'elles échappent au principe de spécialité en cas de conflit avec une marque (il faut néanmoins citer le cas de la marque « Champomy », validée par les juges pour avoir développé un univers propre). Leur singularité est, en revanche, écornée en cas de conflit dans le temps entre marque et indication géographique. En effet, le principe d'antériorité s'applique dans toute sa rigueur, ce qui conduit à traiter les indications géographiques, ni plus ni moins, comme d'authentiques droits de propriété industrielle, à l'instar des marques.

I L'usurpation d'une indication géographique par une marque

Sanctionnée par l'article 13 du règlement n° 1151/2012, l'usurpation est le fait de faire

usage d'une dénomination géographique protégée par une AOC, AOP ou IGP pour des produits n'en bénéficiant pas. Comme la contrefaçon dont elle ne partage pas le même régime, elle naît donc d'un conflit dans le temps entre marque et indication géographique.

Deux cas se présentent concrètement : soit la marque est enregistrée après l'indication géographique, soit elle l'est avant.

Avant de déposer une marque, chacun doit vérifier qu'aucune indication géographique n'a été antérieurement reconnue dans sa classe de produit sous peine d'usurpation. Ce n'est là que l'application du principe d'antériorité bénéficiant aux indications géographiques. La solution découle notamment de l'article 14 du règlement n° 1151/2012.

La protection accordée par le droit de l'Union européenne est dans ce cas assez étendue. Les indications géographiques sont protégées contre toute utilisation, même si une mention dite « délocalisante » (« type », « genre », « façon ») a été ajoutée et si l'origine véritable du produit est indiquée. Par exemple, la société Aoste a demandé le dépôt de la marque « Aoste excellence ». De façon prévisible, cette demande s'est heurtée aux appellations d'origine protégées italiennes « Vallée d'Aosta Jambon de Bosses » et « Vallée d'Aosta Lard d'Arnad ». La Cour de cassation a, à ce titre, rappelé que lorsqu'une marque utilisée pour des produits similaires reprend, même en partie, une appellation d'origine reconnue et qu'elle est « évocat[rice] de l'origine géographique du produit », elle ne peut être enregistrée en vertu des articles 13 §1 et 14 §1 du règlement n° 2081/92 relatif à l'AOP et à l'IGP². De même, dans une affaire concernant la dénomination « Époisse » et la marque « Fromage d'Époisse affiné au Chablis », la Cour de justice de l'Union européenne a énoncé que « la protection conférée (...) couvre non seulement l'appellation composée en tant que telle, mais également chacune de ses composantes, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un terme générique ou d'un terme commun »³. A contrario, et comme cela a été confirmé après l'adoption du règlement n° 1151/2012, les termes composant une AOP ou une IGP

peuvent donc tout à fait être intégrés à une marque complexe, à charge pour ceux qui veulent utiliser un terme inclus dans une dénomination géographique protégée, de prouver qu'il est générique.

La primauté des indications antérieurement reconnues sur les marques résulte directement de la mise en œuvre du principe d'antériorité. Si le droit de l'Union européenne et le droit français sont en accord sur ce point, il en va cependant différemment dans le cas où l'indication géographique a été reconnue après le dépôt de la marque. Ce qui soulève d'ailleurs une épineuse question d'articulation entre les deux ordres juridiques.

En effet, en droit français, une marque ne peut théoriquement emprunter aux indications géographiques aucun élément, quand bien même elle aurait été enregistrée antérieurement à la reconnaissance de la dénomination géographique en cause. Cela ressort d'une décision de 1987 annulant la marque « Domaine de la Romanée-Conti », pourtant enregistrée près de dix ans avant la reconnaissance de l'appellation « Romanée-Conti » par décret. Les juges ont, en effet, estimé que, « *compte tenu du caractère d'ordre public de la protection dont bénéficient les appellations d'origine contrôlée, la cour d'appel, qui a énoncé que les marques en cause étaient trompeuses en tant qu'elles désignaient les vins en général, a décidé à bon droit que ces marques étaient nulles, quelle qu'ait pu être antérieurement leur validité* »⁴.

En droit français, une appellation d'origine n'est donc jamais appropriable. Choquante en son principe, la solution se justifie doublement : d'une part, la marque, valide lors de son dépôt, devient décevante une fois l'appellation reconnue, le caractère déceptif d'une marque s'appréciant non pas au jour de son enregistrement, mais au jour de la décision. D'autre part, l'appellation préexiste à sa reconnaissance, de sorte que, par une fiction, les termes qui la constituent n'ont en réalité jamais été disponibles.

En Europe, en revanche, les indications géographiques sont soumises au principe d'antériorité qui s'impose en droit des marques. L'article 14 du règlement n° 1151/2012 organise ainsi la coexistence

entre marque et indication géographique puisqu'il prévoit que l'existence d'une appellation ne fait pas obstacle à l'utilisation d'une marque homonyme préalablement enregistrée. La CJUE a d'ailleurs appliqué cette solution à la marque *Bavaria*, déposée en 1947, qui a survécu à la reconnaissance de l'IGP allemande « *Bayerisches Bier* » en 2001⁵.

Cette coexistence connaît des limites : un État membre qui voudrait reconnaître une indication géographique ne peut plus utiliser les termes d'une marque antérieure ayant atteint un certain degré de renommée. Diamétralement opposée à celle retenue en droit français, la solution est de notre point de vue en contradiction avec l'esprit des indications géographiques, censées être indisponibles et préexister à leur reconnaissance par l'État. Certes, la sécurité juridique et la nécessité d'élaborer un compromis entre les différentes traditions en Europe peuvent justifier la solution, elle n'en est pas moins regrettable en ce

qu'elle atténue grandement le caractère d'exception de la protection des indications géographiques et ce, d'autant plus que le principe qui fonde leur particularisme est, notamment, qu'elles préexistent à leur reconnaissance juridique. Or, c'est ce principe qui est au cœur de la protection au titre des appellations d'origine contrôlée, AOP ou IGP. Et en lui portant atteinte, ce sont les indications géographiques qui se trouvent affaiblies notamment sur la scène internationale. En effet, plus elles se rapprochent juridiquement des marques, moins il est possible de défendre leur singularité dans le cadre de négociations commerciales avec les États tiers et d'obtenir leur protection en dehors de l'Europe, là où elles peuvent entrer en conflit avec les marques enregistrées dans les pays tiers.

Camille BUGNICOURT⁶
Docteur en Droit
Nantes, France
camille.bugnicourt@gmail.com

¹ Rechtbank 's-Gravenhage, 8 octobre 2010, n° BN9779, rôle n° 374579 / KG ZA 10-1065.

² Cass. com., 31 janvier 2006, n° 04-13676, Bull. civ., IV, n° 26, page 29.

³ CJCE 9 juin 1998, aff. nos C-129/97 et C-130/97, Chiciak et Fol, Rec. 1998, page I-3315.

⁴ Cass. com., 1er décembre 1987.

⁵ CJUE, 2 juillet 2009, aff. N° C-343/07, Bavaria NV, Rec. 1998, page I-3315.

⁶ Auteure d'une thèse soutenue en 2013 à l'Université de Nantes portant sur la propriété industrielle appliquée aux produits agro-alimentaires.

Follow us on social networks!
Union Internationale des Avocats



Participate in our LinkedIn discussion group and share your experience with lawyers around the world



Stay updated with our latest news on Facebook



Follow our events as they are happening on Twitter



Relive some great UIA moments and discover our upcoming events on YouTube



UIA
www.uianet.org

Our social networks are open to all, whether UIA members or non-members.
Please let your colleagues and friends know.



Designation of Origin Protection and the Agreement between the EU and the USA on the Wine Trade

The regulatory framework for the protection of designations of origin in Europe

■ Stefano DINDO

The Agreement between the European Union and the United States of America on the marketing of wine came into force on 10.3.2006 (from hereon referred to as the Agreement).

The Agreement deals with oenological practices, protection of designations of origin, labelling, the certification of products and the manner of carrying out related bureaucratic procedures.¹

As for oenological practices (which are not the subject of this article), the US has undoubtedly achieved a major compromise from the European Union in one area that had for some time been a matter of some dispute.

particular geographical environment made up of its natural and human characteristics.

By geographical indication (IGP) is meant the indication of a region or a specific place, which designates a product with particular quality, reputation or other characteristics attributable to that geographical area.

From the European point of view, therefore, the concept of DOP values the connection between territory (with its specific natural factors), product and human activity, while that of IGP reflects the simple connection between territory and product.

The recognition of a given name as a DOP or a IGP is a matter for the European

■ The regulatory framework for the protection of designations of origin in Europe

In the US, however, under the Code of Federal Regulations, specifically its head 27, part IV, on labelling and advertising of wine products, there is no classification of geographical names, but only of "names", which actually correspond to important geographical names in Europe, but which are not recognised as such in the US. The classification divides such names as "generic", "semi-generic" and "non-generic". The level of protection that can be obtained for the corresponding geographic designations varies greatly.

If a name has been qualified as "generic" (as is the case for example of "Vermouth" or "Sake") there is no protection. If a name has been qualified as "semi-generic" the American manufacturer has the option to use that name, which may also label wines not from the area indicated by the geographical name, provided that such name is placed in direct correlation with a different designation of origin, while indicating the actual place of production of the wine. For example, the geographical indication of "Chianti", the famous wine region in Tuscany, can in America also be used by local producers provided the bottle combines it with the word "California", as it is believed that the consumer will not confuse Tuscan "Chianti" with Californian "Chianti", as long as there is clear label indication to this effect.

"Non-generic" geographical indications can however be used only to identify wines produced in a specific territory of the same name, but with the designation coming with a number of consequences, such that the geographical name "shall not be deemed to be the distinctive designation of the wine". In fact in the US for a distinctive geographical

This legislative policy stems from the American approach whereby legal protection is forthcoming not just because a particular product comes from a particular territory, but because two separate conditions come together.

An almost mirror image of the situation can be seen in the USA which made certain concessions to the European Union in the Agreement in relation to the protection of geographical names.

To assess the extent of the changes introduced we would do well to recall, albeit very briefly here, both the rules applicable to designations of origin before the conclusion of the US-EU Agreement and what the issues on the table then were.

It is worth remembering just how profound the difference has been in approach on the one hand in Europe and in non-European countries on the other, to the subject of the protection of designations of origin.

In Europe the designation of origin (DOP) of wines relates to the name of a region or a particular place which designates a product whose quality and characteristics are essentially or exclusively due to a

Commission. When such name recognition is given it can be used "by any operator marketing a wine produced in accordance with the corresponding product specification" (art. 118c *quater decies* EU Reg. 1234/2007), without the right to use being subject to any other conditions, except that the wine be produced in the territory indicated, according to the specifications given for that product.

Within the European Union, therefore, no one can produce or market a wine using a DOP or IGP denomination corresponding to a given area of the EU if the wine does not come from that particular area or place. Likewise no wine producer from outside the EU is allowed to import and market in the European Union wines that are marked with geographical names of an EU territory.

designation to be recognised in relation to a wine there is the further need specifically to submit further relevant information proving that the particular designation is actually known by the consumer *“as a specific designation of wine for the region that is distinguishable from all other wines”*. This legislative policy stems from the American approach whereby legal protection is forthcoming not just because a particular product comes from a particular territory, but because two separate conditions come together. That is to say, where the average American consumer actually makes a mental association between the geographical name, which distinguishes a particular product, and the geographical territory called by that same name so that his purchase is actually influenced by the specific origin of that particular product. The USA has always rejected the need to recognise the product-territory combination as of itself. They have felt that it is fairer to recognise “reputation”, or the perception on the part of the public and of consumers, of what a certain product is. From the American point of view, therefore, it is not the geographical origin in itself that is important as such but the perception that consumers have of it, and whether the consumers know that specific territory and link it to the geographical name. As a result, if consumers do not make a linkage between a specific geographical name and either a territory or a product type, the very rationale for the protection of its origin is lost, since it is an irrelevance to the buyers’ choices.

This reasoning also has a political justification in that in the US the traditions, processing methods and culture of the areas of origin were transferred and imported by immigrants who for decades used the techniques and names of the geographical area that they came from. What is more, in those times the original European products were not even sold in the USA. From an American perspective, such a situation gave rise to the “generalisation” of certain geographical indications. They came to lose their original meaning and indicate rather the nature of the product. For that reason the words “Champagne” or “Chianti” for them identified not only wines from, respectively, the French and Italian regions themselves but also a certain type of product, regardless

of their place of origin. This is why these names are considered “semi-generic” in the US.

In the general context described so far, it should briefly be mentioned that the US too signed the TRIPS agreements in Marrakech on 15.04.1994, with which rights concerning intellectual property, including those relating to geographical indications, were included in the WTO agreements and as such binding on all its member countries.

Art. 22 of these accords admits that indications identifying a product as originating from a member’s particular territory, or a region or locality in that territory, when they refer to a given quality, reputation or other characteristic of the product, and are essentially attributable to its geographical region, must be protected in law. The fact is, however, this part of the TRIPS accords has not actually been applied. Article 23 of the TRIPS agreements establishes, to facilitate the protection of geographical indications for wines, that there should be negotiations in the TRIPS council itself for the establishment of a multilateral system of notification and registration of geographical indications of wines eligible for protection in the countries participating in the system. These negotiations have in reality stalled because the proposals made by the European countries have not been accepted by other states, primarily the US and also vice versa.

In the final analysis, even though the TRIPS accords exist, it has been up to the competent courts to settle any disputes between, on the one hand, those who intend to obtain protection under the TRIPS Treaty with regard to any unlawful use of a geographical indication and, on the other hand, those who use such indication in the USA.

The dispute would hinge, from the American point of view, on a demonstration of the existence of the supposition required for the protection, that is that the consumers attribute the quality of the wine in question essentially to its geographical origin. Such evidence or proof is however extremely difficult, if not at times impossible, to find or achieve.

For instance in the case of the Institut national d’appellation d’origine versus Vintner International, a challenge was brought in relation to the release of a brand called “Chablis with Twist”. It was filed against the American “Vintner International”² by the Institute because the brand contained the word “Chablis”, the famous French DOP. The Court rejected the application because it considered it not to have been proven that there was the required linkage between the geographical name and the product, stating that the fact the mark in question referred to a geographical indication that was itself “minor, obscure, remote and not connected with the goods, and in any case not known by the average American consumer”, should not amount to an impediment to its registration.

I The Agreement between the EU and USA

The EU-US Agreement of 2006 dealt with this situation as follows:

a ■ The USA was required to change the legal status of certain “terms” that amount in fact to important geographical indications for the Europeans, so as to produce an equivalent effect to transferring such “terms” from the previously mentioned category of “names with semi-generic geographic meaning” to the class of “names with non-generic geographic meaning”;

b ■ There was an obligation to establish conventionally that another set of “names” (corresponding to names of real significance to European producers – being a few hundred names in number) may be used only to designate wines originating from the areas indicated. In practice in these cases too the American regulations were applied as “names with non-generic geographic meaning”, i.e. going further than the situation in force before the Agreement, according to the formal TTB classifications.

c ■ To summarise, for the European countries the result achieved with the Agreement, consisted in success in obtaining an American attribution of the protection afforded as “names that are not generic, but not distinctive” for geographical names relating to many European DOPs and IGP.

Such protection is moreover effectively also extended to those names considered in the US as “semi-generic” names while not, at least formally, interfering with the notion of geographical indication as referred to in the TRIPS agreement or in the manner of their mutual recognition with respect to which the Agreement has no effect.

From the United States’ commitment to reserve the use of “semi-generic” label names to wines originating in the European Community obviously derives this right for the European producers, which must be exercised in compliance with other American standards on the subject. Conversely, there is also a specific commitment from the Americans to take all appropriate measures to ensure that they place on the domestic market only wines labelled in compliance with the provisions of the Agreement, providing for the withdrawal from the market of those wines which deviate from these rules.

There is, however, an important and significant exception. The rule does not apply to those wines that have used the names in the US “semi generic” category before 10th March 2006, provided that the indication in question appeared on a duly authorised label.

The agreement, therefore, does not change the status quo, that it is has no impact on the rights of those who, prior to its conclusion, had obtained consent to the use of names then considered “semi-generic” which have subsequently be “upgraded” following the Agreement.

Consequently American manufacturers that in the past marketed, for instance, their wine using in their label the word “Chianti California” will still be able to do so.

Another important point that is worth emphasising is that the protection give to “non-generic but not distinctive names” is, as we have seen, partial and not very effective, unlike for the scheduling of non-generic and “distinctive” names as mentioned above. It is still the case that in America specific recognition on the part of the TTB is required to obtain the classification “distinctiveness”. The terms that enjoy this protection are relatively few, only 16 in Italy³, and in this regard nothing has changed with the arrival of the Agreement, which immediately points to the fact that the Agreement’s impact has been relative, even though it has undoubtedly represented a step forward in EU - US relations.

Mirroring the obligations imposed on the USA with regard to names of origin, the Agreement also establishes requirements for the EU countries. In particular, the latter must in their turn acknowledge in favour of the American manufacturers the “names that are significant in terms of viticulture” (note the American reluctance to use the term geographical indication!), which are listed in Annex V of the Agreement.

It follows therefore that the European Union has a duty to ensure that similar names (they are no less than 713 terms) are used only to designate wines whose origin is in such names.

The Agreement provided for periodic negotiations between the EU and the US in an effort to reach new agreements, on the assumption that the 2006 Agreement was the first step in a process. As a matter of fact great progress has not yet been made since the whole subject has merged in various ways with the broader, delicate and difficult debate between the EU and America on food⁴.

The Agreement can therefore be judged positively with respect to the protection given to appellations of origin since it has provided a real step forward. It is on the other hand clear that protection for geographical indications as understood by the European Union (with geographical names used to describe the resulting products, the quality of which is associated with the geographical environment of origin) remains limited. Even after the conclusion of the Agreement, the names that have emerged from the special investigation procedure, as previously recognised by the TTB, as distinctive designations of a specific wine with a particular distinctive role with respect to all the others, have been very few in number.

Stefano DINDO
UIA Co-Director of National and regional
Activities
Dindo, Zorzi e Avvocati
Verona, Italy
studiolegaledindo@studiodindo.it

¹ OJ L 87, 24.3.2006, p.1.

² 958 F. 2d 1574 Fed. Civ. 1992

³ The names are the following: Asti Spumante, Barbaresco, Barbera d’Alba, Barbera d’Asti, Bardolino, Barolo, Brunello di Montalcino, Dolcetto d’Alba, Frascati, Gattinara, Lacryma Christi, Nebbiolo d’Alba, Orvieto, Soave Valpolicella, Vino Nobile di Montepulciano.

⁴ The European Commission proposed an amendment to Annexes of the Agreement published on OJ L 308/36 24.11.2011

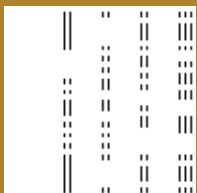
Drafting Effective International Contracts – Workshop-seminar on International Sales, Agency and Distributorship Contracts

FRIDAY, MAY 29 & SATURDAY, MAY 30, 2015



ROME

ITALY



#UIAContract

Information and online registration at www.uianet.org

Seminar organised by the UIA with the support of the Cassa Nazionale Forense



La conformité réglementaire
Regulatory Compliance
El cumplimiento reglamentario





Le régime juridique européen des substances d'addition dans les denrées alimentaires

I Gilles BOIN

Des substances peuvent être ajoutées dans les denrées alimentaires afin de remplir un effet technologique (ex : conservateur, émulsifiant, arôme, colorant) ou bien pour satisfaire un intérêt nutritionnel (ex : vitamines, minéraux, acides aminés, etc.).

L'utilisation de ces substances est encadrée par la réglementation européenne car il s'agit souvent de substances chimiques qui ne sont habituellement pas consommées en tant que telles et dont l'utilisation peut soulever des questions de sécurité et/ou de loyauté vis-à-vis du consommateur.

Cette réglementation existe depuis de nombreuses années et a été refondue à partir du milieu des années 2000 afin de mettre en place des règlements communautaires qui, à la différence des directives, sont directement applicables dans les États membres et laissent donc théoriquement moins de place aux divergences d'interprétation entre États membres.

L'utilisation de ces substances d'addition repose principalement sur un principe de listes positives selon lequel seules les substances qui ont été expressément autorisées après une évaluation scientifique de leur innocuité, et qui figurent sur un registre, peuvent être utilisées dans les denrées alimentaires en respectant les conditions fixées dans la décision d'autorisation.

La situation serait simple si ces listes étaient complètes et parfaitement harmonisées en Europe, ce qui n'est pas le cas, notamment pour les substances d'addition à but nutritionnel. L'utilisation des plantes dans les compléments alimentaires, par exemple, continue de relever très largement de la réglementation nationale de chaque État membre, ce qui crée des obstacles techniques et juridiques importants à la libre circulation de ces produits en Europe.

La situation est plus harmonisée pour les substances d'addition à but technologique, mais l'innovation industrielle et l'évolution des attentes du consommateur vers plus de naturalité ont favorisé l'apparition de substances « naturelles », destinées à remplacer la chimie, dont le statut réglementaire, et l'étiquetage qui va avec, ne sont pas toujours faciles à déterminer (additif ? ingrédient ? vitamine ?). Par exemple, la betterave, qui est un ingrédient alimentaire traditionnel, peut être utilisée pour colorer un produit. Mais à partir du moment où cette betterave est concentrée pour extraire de manière sélective les pigments dont le pouvoir colorant est le plus élevé, s'agit-il encore d'un ingrédient ?

Ces problématiques peuvent sembler très techniques de prime abord et on pourrait penser qu'elles relèvent exclusivement de l'ingénierie alimentaire. Les résoudre suppose toutefois de faire appel à des principes juridiques généraux (ex : obligation générale de conformité et de sécurité, loyauté des transactions commerciales) que l'avocat doit appliquer à la lumière de la réglementation alimentaire.

I Les substances d'addition à but technologique

A ■ La réglementation applicable

Elles sont régies par un ensemble de règlements communautaires datant de 2008 que l'on appelle le « Paquet intrants ».

Les additifs sont des substances qui ne sont habituellement pas consommées comme aliment en soi et qui sont ajoutées intentionnellement dans les denrées alimentaires pour produire un effet technologique dans le produit fini. C'est le cas d'un émulsifiant, par exemple, qui permet à une sauce vinaigrette de

rester mélangée dans la bouteille. Les additifs (y compris les colorants et les édulcorants) sont régis par le règlement n°1333/2008 du 16 décembre 2008¹ lequel comporte, en annexe, la liste de tous les additifs autorisés avec leurs conditions d'utilisation (ex : denrées dans lesquels ils sont autorisés, quantités maximales, etc.). Cette liste est mise à jour régulièrement et peut être consultée en ligne sous la forme d'un registre dont la lecture est plus aisée que le règlement. Les additifs ne sont autorisés qu'après une évaluation scientifique de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) et pour une durée limitée.

Les arômes alimentaires sont régis par le règlement n° 1334/2008 du 16 décembre 2008². Il existe plusieurs catégories d'arômes selon qu'ils sont fabriqués à partir d'ingrédients aromatiques ou sont issus de la synthèse chimique. La liste européenne des arômes autorisés a été publiée en 2012 et peut être consultée en ligne également.

Les enzymes sont régies par le règlement n°1932/2008 du 16 décembre 2008³, mais la liste n'est pas encore établie car les demandes d'autorisation viennent à peine d'être déposées. Elle pourrait voir le jour d'ici une dizaine d'années.

Les auxiliaires technologiques, enfin, sont des substances utilisées pour remplir un effet technologique lors de la fabrication du produit (ex : huile de démoulage, agents d'épluchage des pommes de terre). Ils n'ont plus d'effet dans le produit fini, même si des résidus techniquement inévitables peuvent être présents. Ils sont dispensés d'étiquetage et n'apparaissent donc pas dans les listes d'ingrédients, sauf s'ils contiennent des allergènes. Les auxiliaires technologiques ne sont pas régis au niveau communautaire. Seuls quelques États membres, dont la France, disposent

d'une réglementation. La réglementation française reposait sur un principe de liste positive fermée qui supposait de solliciter une autorisation pour utiliser tout nouvel auxiliaire technologique. Elle a été remise en cause par un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne de 2010⁴ au motif que l'autorisation systématique de tous les auxiliaires technologiques constituait une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative disproportionnée, faute pour la France de pouvoir démontrer de manière circonstanciée qu'il existait un risque pour chacun d'eux. La France a modifié son texte suite à cette décision : seuls les auxiliaires technologiques les plus « sensibles » sont soumis à autorisation, les autres peuvent être librement utilisés.

Une même substance technologique peut avoir plusieurs fonctions (ex : conservateur et antioxygène, additif et auxiliaire technologique). Dans ce cas c'est la fonction principale de la substance dans le produit qui l'emporte et qui doit être indiquée sur l'étiquetage.

B ■ Les enjeux des substances technologiques « naturelles »

Les substances technologiques sont très souvent d'origine chimique et sont moins acceptées depuis quelques années par les consommateurs. Les industriels ont développé des procédés et des substances alternatifs plus naturels destinés à produire les mêmes effets et se trouvent confrontés à la difficulté de déterminer le statut réglementaire de leur produit et de la manière de l'étiqueter.

Les bouillons de légumes utilisés comme conservateur en charcuterie sont un bon exemple.

Plutôt que d'ajouter directement des nitrites dans le bouillon du jambon, des industriels ont développé un procédé consistant à incorporer dans celui-ci des légumes riches en nitrates et des ferments. Les ferments agissent sur les nitrates lors de la cuisson et produisent des nitrites. Dès lors que ces nitrites sont naturellement fabriqués en cours de cuisson et ne sont pas directement ajoutés

dans le jambon, ils échappent à la définition réglementaire des additifs, ce qui a conduit certaines entreprises à utiliser l'allégation « sans conservateur ». Les autorités nationales et européennes saisies de cette affaire ont considéré qu'il n'était pas possible d'interdire ce type de procédé, ni de le soumettre à autorisation, sauf à restreindre considérablement l'innovation industrielle. Toutefois, dès lors que les nitrites avaient été intentionnellement et exclusivement fabriqués pour obtenir un effet de conservation, elles ont considéré qu'il n'était pas possible de revendiquer l'absence de conservateur. Les produits concernés indiquent donc désormais « conservé avec des bouillons de légumes ».

La résolution de ce type de situation passe donc par une application combinée de la réglementation sur les additifs (critère de la fonction principale, notion d'utilisation intentionnelle) et du principe général de loyauté des étiquetages et mentions publicitaires.

I Les substances d'addition à but nutritionnel

A ■ La réglementation applicable

Elle est moins étoffée que pour les substances technologiques et repose principalement sur deux textes.

Le premier est le règlement n° 1925/2006 du 20 décembre 2006⁵ relatif à l'enrichissement des vitamines et minéraux et autres substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique. Ce texte fixe les grands principes régissant l'ajout de substances nutritionnelles dans les aliments, mais sa portée est limitée. En effet, il harmonise seulement la liste des vitamines et minéraux autorisés dans les aliments et ne contient aucune information sur les quantités maximales acceptables. Il ne comporte pas non plus de liste des autres substances à but nutritionnel autorisées (ex : plantes, oligo-éléments, acides aminés, etc.) qui continuent de relever de la législation nationale de chaque État membre.

Le second texte est le règlement n° 258/97 du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires (dit règlement « Novel Food »). Ce texte soumet à autorisation après évaluation scientifique de leur innocuité tous les aliments et ingrédients qui n'ont pas été consommés de manière significative au sein de l'Union européenne avant 1997 ou qui ont été obtenus selon des procédés nouveaux. Les stérols végétaux, utilisés dans les margarines destinées à réduire le taux de cholestérol, ou les baies de goji, par exemple sont des nouveaux aliments qui ont été autorisés selon cette procédure. Ce texte est actuellement en cours de révision car la procédure d'autorisation est complexe et source de délai pour les entreprises qui veulent mettre ces produits sur le marché. Il pose par ailleurs des questions de proportionnalité pour les produits qui sont consommés sans danger de manière traditionnelle dans une autre région du globe et doivent subir une évaluation approfondie de leur sécurité lorsqu'il s'agit de les vendre en Europe.

B ■ Les enjeux de la libre circulation en l'absence d'harmonisation totale

Les substances d'addition nutritionnelle étant finalement peu harmonisées, il subsiste des différences importantes d'un État à un autre qui génèrent des difficultés de circulation en Europe, notamment pour les compléments alimentaires. Le moyen de résoudre ces difficultés est d'utiliser le principe de reconnaissance mutuelle selon lequel un produit légalement fabriqué ou commercialisé dans un État membre devrait pouvoir être commercialisé dans le reste de l'Union européenne. Toutefois, en pratique, il n'est pas toujours aisé pour une entreprise de constituer un dossier suffisamment étayé démontrant qu'une substance est bien autorisée dans l'État membre d'origine du produit. Cela sera le cas, par exemple, si cet État ne fonctionne pas avec des listes positives et ne délivre pas d'attestation de conformité du produit. Seuls quelques pays comme la Belgique attribuent un numéro de notification lors de la première mise sur le marché d'un complément alimentaire qui facilite l'application de la reconnaissance mutuelle.

Même lorsque la preuve de la légalité de la commercialisation ou de la fabrication d'une substance nutritionnelle est apportée de manière satisfaisante, les autorités nationales sont encore trop enclines à privilégier leurs propres règles au déterminant du droit communautaire. Pour les y contraindre, l'avocat peut s'appuyer sur deux outils juridiques. Le premier est l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui pose le principe de justification et de proportion des mesures restrictives à la libre circulation des marchandises. Le second est le règlement 764/2008 du 9 juillet 2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre. Ce texte, encore peu connu des États membres, oblige les administrations nationales, lorsqu'elles entendent remettre en cause la circulation d'un produit, à commencer par indiquer les raisons précises et circonstanciées qui justifient cette intention et à laisser un délai à l'entreprise pour présenter ses observations.

Ces deux outils devraient permettre d'équilibrer la charge de la preuve entre les professionnels et les administrations. Si une substance pose problème, le professionnel doit bien entendu apporter la preuve de la sécurité de son produit et de la légalité de sa commercialisation dans un autre État de l'Union européenne, mais les administrations nationales doivent aussi être en mesure d'indiquer de manière précise et circonstanciée les raisons pour lesquelles elles s'opposeraient à cette libre circulation (ex : risque pour la sécurité des consommateurs) et vérifier s'il n'existe pas des moyens moins restrictifs qu'une interdiction de commercialisation (ex : avertissement sur l'étiquetage), ce qu'elles ne font pas toujours.

Gilles BOIN,
Avocat associé,
Product Law Firm / AARPI ABG Partners
Paris, France
boin@product-lawfirm.com

¹ Règlement n° 1333/2008 du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires

² Règlement n° 1334/2008 du 16 décembre 2008 relatif aux arômes et à certains ingrédients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, les règlements (CE) n° 2232/96 et (CE) n° 110/2008 et la directive 2000/13/CE

³ Règlement n° 1332/2008 du 16 décembre 2008 concernant les enzymes alimentaires et modifiant la directive 83/417/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil, la directive 2000/13/CE, la directive 2001/112/CE du Conseil et le règlement (CE) n° 258/97

⁴ CJUE, 28 janvier 2010, aff. n° C-333/08, Commission contre France

⁵ Règlement n° 1925/2006 du 20 décembre 2006 concernant l'adjonction de vitamines, de minéraux et de certaines autres substances aux denrées alimentaires

Placez
votre pub ici

En communiquant
dans le
juriste

vous adressez
votre message
aux professionnels
du droit
du monde entier

Contact

Régis LAURENT
Régie publicitaire
SEEP S.A.S.
7, rue du Général Clergerie
75116 Paris
Tél. : + 33 1 47 27 50 05
Fax : + 33 1 47 27 53 06
E-mail : seep@wanadoo.fr



UIA
www.uianet.org



Union Internationale des Avocats
International Association of Lawyers
Unión Internacional de Abogados

2015 PRIZE

A free registration for the 2015 UIA congress in
Valencia, Spain a free membership in the UIA
for 2016 and a cash prize of €1,000

STUDENT COMPETITION



6th INTERNATIONAL JACQUES LEROY PRIZE

2015 SUBJECT RESPECTING HUMAN RIGHTS IN THE WORKPLACE AND SUPPLY CHAIN MONITORING

THE JACQUES LEROY INTERNATIONAL PRIZE

This prize is awarded each year to a law student who by his or her written submission promotes the recognition of human rights in the business world.
For more information, contact the UIA on +33 1 44 88 55 66 or go to www.uianet.org.

COMPETITION RULES 2015

Submit a paper (trial or appellate argument, memorandum, case law commentary) accompanied by a summary, a letter of recommendation from your law professor and a CV.

The competition is open to all law students under 30. Send your submission to the UIA (uiacentre@uianet.org) no later than July 31, 2015. The complete rules can be downloaded from the UIA website.



Genetically Engineered Food in the United States – Regulatory Framework for Safety and Labeling

■ **Leslie T. KRASNY & Evangelia C. PELONIS**

The United States (U.S.) produces approximately forty percent of the world's genetically engineered (GE) crops, which are crops derived from genetically engineered organisms. The GE crops grown in the U.S. include corn, soybeans, canola, cotton, sugar beets, alfalfa, squash, and papaya, and the engineered traits include resistance to herbicides, resistance to viruses, and incorporation of a pesticidal protein into the plant's genetic material. Foods from GE crops are referred to as GE foods, biotech foods, GM (genetically modified) foods, or GMO (genetically modified organism) foods, although the terms GM and GMO foods are technically inaccurate if used to indicate only genetically engineered crops and food, because virtually all crops have been genetically modified over time through conventional breeding methods.

GE crops and food (including animal feed) are regulated in the U.S. by three federal agencies: the Department of Agriculture (USDA), the Environmental Protection Agency (EPA), and the Food and Drug Administration (FDA). In 1986, the Office of Science Technology Policy issued a Coordinated Framework for the Regulation of Biotechnology (Coordinated Framework), which concluded that existing laws provided sufficient authority to regulate GE crops and food, that no general concerns were raised by the use of the technology, and that the regulatory status of specific crops and foods would be assessed on case-by-case basis. That position was based in part on a 1989 study conducted by the National Research Council (NRC) for the National Academies of

Science, which found that transgenic methods of plant breeding posed no new categories of risk. Subsequent NRC studies, in 2000, 2002, and 2004, came to the same conclusion. The Coordinated Framework designated which agencies would oversee various regulatory aspects of GE crops and food, but it did not address in detail how such authority would be exercised at the agency level.

The Plant Protection Act (PPA)¹, implemented by USDA through the Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS), regulates the importation, movement, and field testing of GE plants, to protect against plant pests, defined as organisms which can directly or indirectly cause disease or damage plants or plant products. A number of companies, however, are now using techniques they refer to as "genetic editing" rather than "genetic engineering." Genetic editing may involve transferring genetic material only from other plants and utilizing a gene gun rather than bacterium. These techniques may fall outside the jurisdiction of USDA, given long-standing regulatory definitions that do not expressly address such distinctions.

Under the Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA)², EPA regulates field testing and commercial use of pesticides, including plant-incorporated protectants (PIPs). EPA also implements the Toxic Substances Control Act (TSCA)³, which regulates chemical substances which may present an unreasonable risk of injury to health or the environment, including the

commercial use of new microorganisms that are "intergeneric."

FDA has jurisdiction, pursuant to the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FD&C Act)⁴, to regulate food additives, substances which result or may reasonably be expected to result in becoming components or otherwise affecting the characteristics of any food, if not "generally recognized as safe" (GRAS), but substances including pesticides, pesticide residues dietary ingredients in a dietary supplement do not fall within the definition of food additive. Food additives must be approved by FDA prior to use. GRAS substances may have been approved in the past by FDA, can be the subject of a GRAS Notice submitted to FDA, or can be self-determined by a company. Food is deemed to be adulterated if it contains an unapproved food additive or a substance that is not GRAS, although dietary supplements, which are regulated as a subset of foods, have a different safety standard and dietary ingredients do not have to be approved food additives or GRAS.

In 1992, FDA issued a "Statement of Policy: Foods Derived from New Plant Varieties," which provides that the regulatory status of such foods is determined by objective characteristics and intended use, and that GE products are subject to food additive premarket approval only if they differ substantially from their conventional counterparts. Otherwise, they are considered to be GRAS, and are to formal

regulatory review. FDA established a voluntary consultation process for foods derived from new plant varieties, in 1996, which involves a discussion with FDA's Biotechnology Evaluation Team of potential safety and nutritional issues, and a determination as to whether there is substantial equivalence between GE and conventional foods. All GE food commercialized to date was reviewed by FDA through the voluntary process, although critics have sought to have FDA implement mandatory consultation or mandatory premarket approval.

foods are technically inaccurate if used to indicate only genetically engineered crops and food, because virtually all crops have been genetically modified over time through conventional breeding methods.

GE crops and food (including animal feed) are regulated in the U.S. by three federal agencies: the Department of Agriculture (USDA), the Environmental Protection Agency (EPA), and the Food and Drug Administration (FDA). In 1986, the Office of Science Technology Policy issued a Coordinated Framework for the

These techniques may fall outside the jurisdiction of USDA, given long-standing regulatory definitions that do not expressly address such distinctions.

Under the Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA), EPA regulates field testing and commercial use of pesticides, including plant-incorporated protectants (PIPs). EPA also implements the Toxic Substances Control Act (TSCA), which regulates chemical substances which may present an unreasonable risk of injury to health or the environment, including the commercial use of new microorganisms that are "intergeneric."

The United States (U.S.) produces approximately forty percent of the world's genetically engineered (GE) crops

Although a significant percentage of the public has concerns about the safety of GE food, many scientists and a number of major publications in the U.S., including *Scientific American*, the *New York Times*, *Forbes Magazine*, and the *Washington Post*, have taken the position in recent years that there is no reliable scientific evidence that GE food currently being marketed presents any health risk to consumers. Even so, public concern has fueled a growing movement in the U.S. to require mandatory labeling for GE food, on a "right-to-know" basis.

The FDA does not currently mandate labeling of GE food that is substantially equivalent to its conventional counterpart. Under the FD&C Act, food labeling that is false or misleading is generally prohibited.

The United States (U.S.) produces approximately forty percent of the world's genetically engineered (GE) crops, which are crops derived from genetically engineered organisms. The GE crops grown in the U.S. include corn, soybeans, canola, cotton, sugar beets, alfalfa, squash, and papaya, and the engineered traits include resistance to herbicides, resistance to viruses, and incorporation of a pesticidal protein into the plant's genetic material. Foods from GE crops are referred to as GE foods, biotech foods, GM (genetically modified) foods, or GMO (genetically modified organism) foods, although the terms GM and GMO

Regulation of Biotechnology (Coordinated Framework), which concluded that existing laws provided sufficient authority to regulate GE crops and food, that no general concerns were raised by the use of the technology, and that the regulatory status of specific crops and foods would be assessed on case-by-case basis. That position was based in part on a 1989 study conducted by the National Research Council (NRC) for the National Academies of Science, which found that transgenic methods of plant breeding posed no new categories of risk. Subsequent NRC studies, in 2000, 2002, and 2004, came to the same conclusion. The Coordinated Framework designated which agencies would oversee various regulatory aspects of GE crops and food, but it did not address in detail how such authority would be exercised at the agency level.

The Plant Protection Act (PPA), implemented by USDA through the Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS), regulates the importation, movement, and field testing of GE plants, to protect against plant pests, defined as organisms which can directly or indirectly cause disease or damage plants or plant products. A number of companies, however, are now using techniques they refer to as "genetic editing" rather than "genetic engineering." Genetic editing may involve transferring genetic material only from other plants and utilizing a gene gun rather than bacterium.

FDA has jurisdiction, pursuant to the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FD&C Act), to regulate food additives, substances which result or may reasonably be expected to result in becoming components or otherwise affecting the characteristics of any food, if not "generally recognized as safe" (GRAS), but substances including pesticides, pesticide residues dietary ingredients in a dietary supplement do not fall within the definition of food additive. Food additives must be approved by FDA prior to use. GRAS substances may have been approved in the past by FDA, can be the subject of a GRAS Notice submitted to FDA, or can be self-determined by a company. Food is deemed to be adulterated if it contains an unapproved food additive or a substance that is not GRAS, although dietary supplements, which are regulated as a subset of foods, have a different safety standard and dietary ingredients do not have to be approved food additives or GRAS.

In 1992, FDA issued a "Statement of Policy: Foods Derived from New Plant Varieties," which provides that the regulatory status of such foods is determined by objective characteristics and intended use, and that GE products are subject to food additive premarket approval only if they differ substantially from their conventional counterparts. Otherwise, they are considered to be GRAS, and are not subject to formal regulatory review. FDA established a voluntary consultation process for foods derived from new

plant varieties, in 1996, which involves a discussion with FDA's Biotechnology Evaluation Team of potential safety and nutritional issues, and a determination as to whether there is substantial equivalence between GE and conventional foods. All GE food commercialized to date was reviewed by FDA through the voluntary process, although critics have sought to have FDA implement mandatory consultation or mandatory premarket approval.

Although a significant percentage of the public has concerns about the safety of GE food, many scientists and a number of major publications in the U.S., including *Scientific American*, the *New York Times*, *Forbes Magazine*, and the *Washington Post*, have taken the position in recent years that there is no reliable scientific evidence that GE food currently being marketed presents any health risk to consumers. Even so, public concern has fueled a growing movement in the U.S. to require mandatory labeling for GE food, on a "right-to-know" basis.

The FDA does not currently mandate labeling of GE food that is substantially equivalent to its conventional counterpart. Under the FD&C Act, food labeling that is false or misleading is generally prohibited. A food label is considered misleading if it fails to reveal facts that are material in light of representations made or suggested. FDA takes the position that the fact that a food is GE or contains GE ingredients is not necessarily material because GE food does not pose an inherent safety risk to human beings and food derived from GE crops may not differ in any meaningful way from other food unless there is scientific evidence to the contrary.

The FDA position on the voluntary labeling of GE foods is set forth in a 2001 FDA "Draft Guidance for Industry: Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering."⁵ The draft guidance covers both the voluntary labeling of GE and non-GE foods, with the main focus being that the labeling in either case must be truthful and not misleading.

FDA's main concern with the voluntary

labeling of non-GE foods is with the use of unqualified "GMO Free" or "Non-GMO" claims because of the potential to mislead consumers. Specifically, FDA takes issue with the use of the acronyms "GMO" and "GM" because in their view these acronyms are not terms generally understood by consumers. FDA also takes issue with claims that highlight that there has been no genetic modification when most food crops have been genetically modified in some manner. FDA prefers more specific terms, such as "genetic engineering" or "developed using biotechnology." Some argue that the public's understanding of, and exposure to, the terms "GMO," "GM" have evolved since 2001, and thus, FDA's original points are less relevant today.

Further, FDA takes the position that unqualified "free" claims imply zero GM material, which is virtually impossible to establish because of the potential for the adventitious presence of GM material due to cross contact and because of the limitations of current test methods. FDA implies that the only way an unqualified "GE/GM Free" claim could be supported is if the Agency were to establish thresholds for GM material.

FDA also takes the position that the following types of claims are misleading: (1) statements that the product is "GMO free" on foods that ordinarily do not contain organisms (e.g., basically all foods except for seeds and foods like yogurt); (2) a statement that an ingredient was not bioengineered if there is another ingredient in the food that was bioengineered; and (3) a statement that a food was not bioengineered or does not contain bioengineered ingredients when there are no marketed bioengineered varieties of that category of foods or ingredients.

Moreover, FDA asserts that a statement that a food is not GE or does not contain GE ingredients may be misleading if "it implies that the labeled food is superior to foods that are not so labeled" since there is no material difference as a result of the genetic engineering.

FDA recommends that the use of statements such as the following can minimize any

misleading implications discussed above: (1) "We do not use ingredients that were produced using biotechnology"; (2) "This oil is made from soybeans that were not genetically engineered"; or (3) "Our tomato growers do not plant seeds developed using biotechnology." Thus, based on FDA's 2001 draft guidance, unqualified "GE free" or "non-GE" claims could be misleading unless made in the right context and properly qualified.

In addition to crafting a non-GE claim that is not misleading, a company interested in making a non-GE claim must also ensure that they have adequate substantiation to support the claim. The best way to substantiate the claim is to use a validated testing method to identify GM material that may be present in the GM foods or food ingredients. If a validated testing method is not available or reliable, one should use other methods, such as recordkeeping as to the source of all the ingredients and/or handling and segregation practices to ensure that the non-GE food is not cross-contaminated with GM foods.

With respect to legislative action, four states – California, Washington, Oregon, and Colorado – had initiatives on their ballots that would have required mandatory GM labeling, but voters failed to gain a majority in any of those states. Finally, we note that there three mandatory GM labeling bills have passed at the state level in Vermont, Connecticut and Maine. The laws in Connecticut and Maine are not effective, however, until bordering states enact GM labeling laws, but the law in Vermont is scheduled to become effective in July 2016. Several trade associations have sued Vermont in federal court on the ground that the law is unconstitutional. The case is currently being litigated and the outcome could determine the future for state GM labeling laws in the U.S. In addition, there are at least two federal bills in Congress that are also attempting to address the need for a uniform approach to GM labeling—one calling for the mandatory labeling of GE foods and one setting forth clear standards for FDA to decide when and how a GE or non-GE food should be labeled; both would preempt state laws. It is premature to predict whether either of

these federal bills will move forward. Thus, the future of mandatory GM labeling in the U.S. is unclear at this time.

An ancillary issue is the prevalence of class action lawsuits for food marketing claims, brought under state consumer protection laws by private plaintiffs, alleging that the claims are false, misleading or deceptive. Many of these lawsuits involve “natural” claims, which have become increasingly prevalent in recent years. There is no regulatory definition in the U.S. for the term “natural,” however, as applied to processed food, although the FDA has an informal enforcement policy, which provides that “nothing artificial or synthetic (including all color additives regardless of source) has been included in, or has been added to, a food that would not normally be expected to be in the food.” Private plaintiffs typically assert that it is misleading to use natural claims on products containing ingredients derived from GMO crops or that may contain traces of GMOs due to cross contact in the supply chain or in processing. Some class action lawsuits concerning GMOs

were stayed when the FDA was requested by judges, under the primary jurisdiction doctrine, to issue binding policy on this point. But the FDA declined to address the question, and the cases were reactivated. Many monetary settlements in cases involving “natural” claims for products allegedly containing GMO ingredients have been substantial, which has resulted in a number of companies phasing out “natural” claims unless the absence of GMO material can be substantiated.

It is important for companies to be proactive when considering the application of new genetic modification techniques in the production of crops, or the use of food marketing claims regarding the absence of GMOs, by undertaking a comprehensive legal review to identify potential regulatory and litigation issues at an early stage in order to make informed business decisions

Leslie T. KRASNY
Partner, Keller and Heckman LLP
San Francisco, CA, United States
krasny@khlaw.com

Evangelia C. PELONIS,
Counsel, Keller and Heckman LLP
San Francisco, CA, United States
pelonis@khlaw.com

¹ Plant Protection Act, Pub. L. No. 106-224, 114 Stat. 438, 7 U.S.C. §§ 7701 et seq.

² Fungicide and Rodenticide Act, Pub. L. No. 61-152, 36 Stat. 331, 7 U.S.C. §§ 136 et seq.

³ Toxic Substances Control Act, Pub. L. No. 75-717, 52 Stat. 1040, 21 U.S.C. §§ 2601 et seq.

⁴ Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, Pub. L. No. 75-717, 52 Stat. 1040, 21 U.S.C. §§ 301 et seq.

⁵ Draft Guidance for Industry: Voluntary Labeling Indicating Whether Foods Have or Have Not Been Developed Using Bioengineering; Draft Guidance, Food and Drug Administration, January 2001.

Follow us on social networks!

Union Internationale des Avocats



Participate in our LinkedIn discussion group and share your experience with lawyers around the world



Stay updated with our latest news on Facebook



Follow our events as they are happening on Twitter



Relive some great UIA moments and discover our upcoming events on YouTube



Our social networks are open to all, whether UIA members or non-members.
Please let your colleagues and friends know.



En 2015, los abogados del mundo se reunirán en España en

Valencia



2015

59° Congreso





Les standards européens des produits alimentaires : instruments du juge en matière de responsabilité civile

■ Bruno MICOLANO

L'article 2043 du code civil italien constitue la base juridique au sein de la formation de la responsabilité du fait d'un produit défectueux. Il existe cependant un problème soulevé par l'application de cet article : le juge ne peut déclarer la responsabilité du producteur qu'en cas de faute de ce dernier. Il doit évidemment prouver le lien de causalité entre la faute et le dommage.

Mais comment prouver l'existence de la faute du producteur ? Pour y parvenir, le juge doit s'appuyer sur les obligations légales, imposées au producteur dans son secteur d'activité. Si celui-ci ne les respecte pas, la responsabilité sera reconnue du fait de la reconnaissance de la déficience du produit.

Cependant, un nouvel outil est donné au juge, à travers l'adoption de directives et de règlements européens liés aux règles sanitaires et de sécurité dans la production alimentaire et sa commercialisation. Ces règles ont, avant tout, une finalité préventive pour les consommateurs, puisqu'elles ont pour but d'éviter une atteinte à leur santé par un produit alimentaire défectueux. Parmi ces normes européennes, on retrouve notamment le règlement 178/2002 et les

dommage causé par un produit alimentaire, et exprimée en un versement de dommages et intérêts, nécessite la déclaration de la responsabilité du producteur.

Le juge italien a tendance à utiliser ces standards afin de déclarer la responsabilité du producteur et donc d'accepter toute demande de réparation d'un dommage. En effet, l'utilisation de ces standards semble logique puisqu'ils ont un but préventif. On peut d'ailleurs supposer que le dommage survenant à la suite de la consommation d'un produit alimentaire pourrait être dû à la déficience dudit produit.

Mais ce lien logique n'est pas aussi évident qu'il n'y paraît : le dommage pourrait très bien être causé par une allergie ou une intolérance au produit. Notons ainsi que la jurisprudence italienne définit ces dommages comme des dommages « tolérés », puisqu'ils ne sont pas dus à la dangerosité du produit mais à une simple intolérance de la part du consommateur. La responsabilité du producteur ne peut donc pas être engagée si celui-ci a respecté les règles de sécurité et que, par conséquent, le produit est conforme aux normes correspondantes.

ou d'utilisation du produit. Le producteur ne peut alors être responsable que lorsqu'il omet des informations sur l'usage ou sur la composition du produit, prévues par le règlement européen.

Cependant, les juges de la Cour de cassation italienne réparent également tout dommage résultant de la consommation d'un produit alimentaire, lorsque celui-ci est d'une certaine gravité, même lorsque le producteur a respecté les règles sanitaires, d'informations et de commercialisation. Cette démarche a pour but de réparer les lésions causées au consommateur, lorsque celles-ci sont tellement graves qu'on ne peut refuser un dédommagement ; et cela, même lorsque la responsabilité du producteur ne peut être déclarée avec certitude. Dans ces cas-là, la responsabilité ne peut être reconnue qu'à partir de critères établissant une activité dangereuse. En effet, l'exercice de toute activité dangereuse par le producteur engage sa responsabilité et ses activités sont dégagees par la loi.

Cependant la Cour de cassation en élargit la notion puisqu'elle s'appuie sur l'article 2050 du Code civil qui prévoit la responsabilité de toute personne exerçant une activité dangereuse. La Cour fait le raisonnement suivant : l'article 2050 du code civil prévoit un degré de dangerosité plus ou moins élevé pour ceux qui exercent ces activités. Les activités dangereuses, aux vues de la responsabilité, sont celles qui, du fait de leur nature ou des moyens utilisés, sont en mesure de causer un dommage plus important. La question est de savoir si, dans le cadre de la production de produits alimentaires, la notion d'activité dangereuse, et donc l'article 2050 du Code civil, est applicable ou non. Si elle est applicable, on peut considérer que le producteur sera toujours responsable, même lorsque le dommage était provoqué par la consommation d'aliments, qui, au moment

La question est de savoir si, dans le cadre de la production de produits alimentaires, la notion d'activité dangereuse, et donc l'article 2050 du Code civil, est applicable ou non.

directives 2002/99/CE et 2004/41/CE, qui exposent les conditions générales nécessaires à la sécurité alimentaire. Par ailleurs, deux autres règlements européens, le règlement 852/2004 et le règlement 882/2004, tous deux relatifs à la commercialisation des produits, ont introduit un système de contrôle de l'hygiène alimentaire.

Il est donc dit que toute réparation d'un

Nous pouvons également ajouter que le producteur est exempté de toute responsabilité lorsque le consommateur fait un usage excessif ou inapproprié du produit. C'est le cas lorsque celui-ci consomme un produit sans avoir, au préalable, lu la composition et qu'il est allergique à l'un des composants du produit, ou encore qu'il ne respecte pas les consignes mentionnées sur la notice de conservation

de leur commercialisation, provenaient de produits respectant les règles d'hygiène et de sécurité imposées par la loi et les règles techniques spécifiques.

Ce problème se pose donc dans le domaine des organismes génétiquement modifiés (OGM), car des doutes subsistent sur leur composition et les risques qu'ils comportent pour les consommateurs. Pour reconnaître la dangerosité de l'activité liée à la production d'OGM, il faudrait se baser sur des normes législatives et, notamment, le règlement européen n°1829/2003, qui prévoit une autorisation préventive pour la commercialisation des OGM, en énumérant des règles conformes au standard.

On peut également appliquer un autre règlement européen, le n°258/97 et, plus particulièrement, son art. 92, qui prévoit la suspension du commerce de nouveaux aliments, lorsque des motifs fondés permettent de retenir que l'utilisation d'un produit ou d'un ingrédient alimentaire, conforme au règlement, présente toutefois des risques pour la santé humaine ou pour l'environnement.

Au vu de cette règle, le législateur pourrait ne pas se contenter de la simple conformité au standard, puisque cela nécessiterait une constante vigilance du producteur à l'égard des risques possibles que le nouvel aliment peut présenter pour la santé des consommateurs.

L'orientation de la Cour italienne ne semble pas se tourner vers l'application de l'article 2050 du Code civil concernant la production des aliments en général. Cela changera-t-il un jour ?

Bruno MICOLANO
Studio Micolano
Bologne, Italie
micolano_avv.bruno@iol.it

Call for Host Firms



Become a Host Firm in our Junior Lawyers International Traineeship Programme (JLITP)

What is it?

The JLITP is a platform that gives the opportunity to UIA members to publish their traineeship announcement and to be put in contact with Junior Lawyers.

What are the benefits for the law firm?

Hosting a trainee with a foreign background, specific skills, and knowledge, facilitating international contacts and building a foundation for future professional contacts through him/her.

Information

To become a host firm, please contact:

Union Internationale des Avocats
25, rue du Jour
75001 Paris - France



Marie-Pierre Liénard
mplienard@uianet.org
Tel : + 33 1 44 88 55 66
Fax : + 33 1 44 88 55 77

Juriste International : politique éditoriale

L'objectif du Juriste International est d'offrir un forum de débats et d'informations sur des sujets qui intéressent les juristes en exercice dans le monde entier.

Le Juriste International n'esquivera pas les questions délicates ou controversées. Une publication qui ne viserait que des sujets faciles et sans risques ou qui ne publierait que des articles exprimant des opinions unanimes ou majoritaires ne vaudrait pas la peine d'être lue.

Les opinions exprimées dans le Juriste International ne reflètent que celles de leurs auteurs. La publication dans le Juriste International n'implique ni que l'UIA ni que le Juriste International partagent ou soutiennent ces opinions.

La publication ou la dissémination de matériel publicitaire ou promotionnel par le Juriste International n'indique en aucun cas l'approbation des produits, services, personnes ou organisations par l'UIA ou par le Juriste International.

Juriste International : editorial policy

The aim of Juriste International is to offer a forum for discussion and information on issues of interest to practising lawyers throughout the world.

Juriste International will not avoid difficult or controversial issues. A journal which covered only the safe or easy issues, or which only published articles expressing the consensus view or the opinions of the majority, would not be worth reading.

The views expressed in articles in Juriste International are the views of the authors. Publication in Juriste International does not imply that either the UIA or Juriste International shares or supports those views.

Publication or dissemination of advertising or promotional material does not indicate endorsement or support of any product, service, person or organisation by the UIA or Juriste International.

Juriste International : política editorial

El objetivo de Juriste International es el de ofrecer un fórum de debate e información sobre temas que interesan a los juristas en ejercicio en el mundo entero.

Juriste International no eludirá las cuestiones delicadas o controvertidas. No valdría la pena leer una publicación que trate únicamente sobre temas fáciles y sin riesgo, o que publique tan sólo artículos que expresen opiniones unánimes o mayoritarias.

Las opiniones expresadas en Juriste International son sólo el reflejo del punto de vista de sus autores. Su publicación en Juriste International no implica que la UIA o Juriste International comparta o apoye dichas opiniones.

La publicación o distribución de material publicitario o promocional en Juriste International no indica en ningún caso la aprobación de los productos, servicios, personas u organizaciones por parte de la UIA o de Juriste International.

JURISTE INTERNATIONAL

PUBLICATION DE L'UIA / UIA PUBLICATION / PUBLICACIÓN DE LA UIA

25, rue du Jour

75001 PARIS (France)

Tel. +33 1 44 88 55 66

Fax. + 33 1 44 88 55 77

E-mail : uiacentre@uianet.org

Site Web : www.uianet.org

ÉQUIPE DE REDACTION / EDITORIAL TEAM / EQUIPO DE REDACCIÓN

Bénédicte QUERENET-HAHN,

Rédacteur en Chef / Chief Editor / Redactor Jefe

Jerome ROTH,

Rédacteur en Chef Adjoint / Deputy Chief Editor / Redactor Jefe Adjunto

Nicole VAN CROMBRUGGHE,

Rédacteur en Chef Adjoint / Deputy Chief Editor / Redactor Jefe Adjunto

Directeurs de rubriques / Section Directors / Directores de sección

Actualités de l'UIA / UIA News / Novedades de la UIA

Simona MATTA

Droits de l'Homme et de la Défense / Human Rights and Defence of the Defence /

Derechos Humanos y de la Defensa

Carlos FATÁS MOSQUERA ▶ Martin PRADEL

La Profession d'Avocat / The Legal Profession / La Abogacía

Franco VILLA ▶ Francis GERVAIS

Pratique du Droit / Legal Practice / Ejercicio de la Abogacía

Nicole VAN CROMBRUGGHE ▶ Gavin LLEWELLYN

Secrétaire de Rédaction / Editorial Assistant / Secretaria de Redacción

Marie-Pierre RICHARD

RÉGIE PUBLICITAIRE / ADVERTISING SALES AGENCY/ AGENCIA DE MEDIOS

SEEP - Régis LAURENT

7, rue du Général Clergerie - 75116 Paris - France - Tél. : +33 1 47 27 50 05

seep@wanadoo.fr

MAQUETTE ET EDITION / DESIGN AND EDITIONS / MAQUETA Y EDICION

BE TREND - yann.populaire@orange.fr

Tirage - Distribution / Circulation - Distribution / Tirada - Distribución

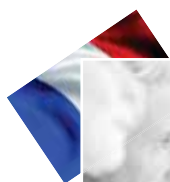
3000 exemplaires / copies / ejemplares

Crédit photos / Photos credit / Crédito fotos

▶ ©Masterfile Couverture, ©iStock - P1, P10, P38, P52, P60

©Shutterstock P3, P12, P16, P26, P52, P60,

©Comune di Bologna - Bologna Municipal Archives photograph collection, P17 ©Yann Populaire, P10.



Cabinet
BONNEFOUS PARIS
LUXEMBOURG
BRUXELLES

**Comme vos confrères, faites
confiance à des professionnels !**



**DEVIS GRATUITS
EN 1 HEURE**

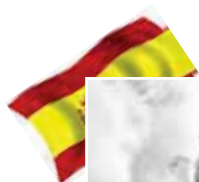
Tél. + 33 1 45 53 23 13
bonnefous@bonnefous.com
www.bonnefous.com



**LE SPÉCIALISTE DES TRADUCTIONS
JURIDIQUES ET FINANCIÈRES**

Vos traductions sont notre métier !

- Traductions libres ou assermentées
- Traductions urgentes
- Interprétariats
- Légalisations
- Toutes Langues
- Tous documents : Contrats, Assignations, Appels d'Offres, Sentences Arbitrales, etc....



Cabinet
BONNEFOUS PARIS
LUXEMBOURG
BRUSELAS

**¡Confíe en los profesionales de la
traducción!**



**PRESUPUESTO
GRATUITO EN UNA HORA**
Tél. + 33 1 45 53 23 13
bonnefous@bonnefous.com
www.bonnefous.com



**EL ESPECIALISTA DE LAS TRADUCCIONES
JURÍDICAS Y FINANCIERAS**

Traducir es nuestro oficio :

- Traducciones libres o juradas
- Traducciones urgentes
- Interpretariado
- Legalizaciones
- Todos los idiomas
- Todo tipo de documentos : Contratos, Notificaciones, Licitaciones, Laudos arbitrales, etc....



Cabinet
BONNEFOUS PARIS
LUXEMBOURG
BRUSSELS

**Do as your colleagues do, place
your trust in professionals !**



**FREE ESTIMATE
WITHIN THE HOUR**

Tel. + 33 1 45 53 23 13
bonnefous@bonnefous.com
www.bonnefous.com



**THE SPECIALIST IN LEGAL AND
FINANCIAL TRANSLATION**

Translation is our core business !

- Free or sworn translations
- Urgent translations
- Interpretation
- Legalisations
- All languages
- All types of documents : contracts, writs of summons, calls for tender, arbitration awards, etc....

SOFTWARE **FOR LEGAL** **DEPARTMENTS**

