

Le nécessaire équilibre entre citoyens et institutions européennes : l'exemple de la vache folle

*Trois ans pour prendre
une décision qui touche
à la santé publique
ou la démonstration
par l'exemple de la
nécessaire démocratisation
du processus de décision
communautaire.*

*par Cécilia Tédor
Chef de la division
développement industriel
Drire Centre*

Des individus de plus en plus concernés par la qualité de leur alimentation

La notion de risque attachée à la consommation de tel ou tel aliment est devenue courante : la viande de bœuf que la plu-

part des consommateurs pensent susceptible de transmettre la maladie de la vache folle (1) ou les plantes génétiquement modifiées dont on ignore les éventuels impacts sur la santé et l'environnement en sont deux exemples. Un danger diffus semble planer sur notre quotidien, menaçant notre santé, et devant lequel nous nous sentons sans défense. En réaction à cette situation, on assiste à une montée en puissance des associations se proclamant « anti-mondialisation » et manifestant significativement

leur existence lors d'événements symboliques comme la tenue de la conférence de l'OMC à Seattle ou, plus localement, le procès de José Bové à Millau.

Une Europe qui se cherche

Les responsables politiques sont donc amenés à tenir compte de la sensibilité de l'opinion publique dans leurs décisions, en particulier celles concernant le domaine de la

sécurité alimentaire. Aujourd'hui, c'est au niveau européen que les règlements sont discutés. Or, la prise en compte du citoyen par les institutions européennes n'en est encore qu'à ses balbutiements comme l'affirment François Bayrou et Daniel Cohn-Bendit dans la déclaration publiée dans *Le Monde* du mardi 13 juin :

« Nous ne pouvons pas laisser l'Europe où elle en est. L'Europe est la seule réponse possible aux problèmes de notre avenir (...) mais la délibération européenne est ainsi enfermée dans un secret totalement opaque. Les médias eux-mêmes s'y perdent. Quant aux citoyens, ils en sont totalement exclus. Ils ressentent les décisions européennes comme des oukases sur lesquels ils n'ont aucune prise, surtout lorsqu'il s'agit de leur vie quotidienne. Du projet européen, pas un mot. De la responsabilité des dirigeants européens devant le peuple, pas l'ombre. De la participation des peuples aux débats qui concernent l'avenir de l'Europe, pas question. (...) Pour arracher l'Europe à l'enlèvement, il faut l'intervention d'un nouvel acteur. Cet acteur nouveau c'est le citoyen européen ».

L'exemple d'un raté européen : l'ESB

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la crise de la vache

folle a entraîné une réforme partielle des institutions et a permis d'éclaircir un peu les délibérations européennes. Cette réforme fut obtenue par la commission d'enquête diligentée par le Parlement européen, dont le rôle était jusqu'alors négligé. Afin de renforcer son poids politique, cette assemblée démocratiquement élue s'est unie contre la Commission afin de dénoncer les abus commis durant la crise, en 1996. A l'issue de cette enquête, certains services ont été réorganisés et les comptes rendus des décisions prises ont été diffusés sur le site Internet de la Commission.

Cependant, de nombreuses actions sont encore à mener pour parvenir à une cohérence des institutions avec les aspirations des populations et pour intéresser davantage ces dernières au projet européen. Afin de mesurer les progrès qui restent à accomplir, on peut évoquer ici les attermoissements d'une décision qui concerne la maladie de la vache folle, et dont l'objet est d'interdire l'utilisation des matériels à risques spécifiés ou MRS.

Très tôt, les scientifiques sont parvenus à l'idée que certains tissus étaient plus susceptibles que d'autres de véhiculer l'agent infectieux et de

transmettre la maladie de la vache folle (encéphalopathie spongiforme bovine ou ESB). En agissant à leur niveau, il semblait qu'il fût possible de

réduire sensiblement le risque de transmission. Le 21 octobre 1996, le comité scientifique en place à

l'époque avait recommandé que ces tissus, dénommés MRS, soient retirés de toutes les chaînes alimentaires (humaine ou animale) des pays ou régions dans lesquels un risque potentiel avait été identifié. Ces tissus comprenaient alors essentiellement - pour les bovins, ovins et caprins de plus de 12 mois - la cervelle, la moelle épinière et les yeux ainsi que la rate des ovins et des caprins. Suite à cette recommandation, la Commission a élaboré une proposition de décision visant à interdire l'utilisation des MRS sur tout le territoire de l'Union.

Avant d'entrer dans les détails du cheminement de cette proposition, il convient de s'arrêter brièvement pour expliciter le processus de décision suivi dans ce cas précis.

Les mesures exécutoires des décisions sont confiées à la Commission par le Conseil des ministres de l'Union européenne. Cependant, le Conseil soumet l'exercice des pouvoirs

La prise en compte du citoyen par les institutions européennes n'en est encore qu'à ses balbutiements.

qu'il délègue à un contrôle plus ou moins étroit. Ce contrôle (dit procédure de comitologie) est effectué par un certain nombre de comités dont le degré de contrainte sur les propositions de la Commission dépend du domaine concerné. Pour les MRS, les propositions faites par la Commission sont contrôlées par un comité dit de réglementation, nommé Comité vétérinaire permanent ou CVP. Ce comité est composé de hauts fonctionnaires représentant les États membres, chefs des services vétérinaires dans leur pays. Ils doivent émettre un avis conforme à la proposition de la Commission. En l'absence de majorité qualifiée pour le projet de décision, celui-ci remonte au Conseil des ministres concernés (agriculture dans ce cas).

Quatre cas peuvent alors se présenter au sein du Conseil :

- ✓ l'adoption, en l'état, du projet s'il y a une majorité qualifiée pour le texte ;
- ✓ le rejet du projet si une majorité simple est atteinte ;
- ✓ la modification du projet à l'unanimité des États membres contre l'avis de la Commission ou à la majorité qualifiée s'il y a accord de la Commission ;
- ✓ si aucune majorité qualifiée pour le texte ou majorité

simple contre n'est atteinte et que le Conseil n'a pas la possibilité d'examiner la proposition une seconde fois dans les délais impartis, le projet de décision revient entre les mains de la Commission qui peut arrêter sa mesure.

Le 3 décembre 1996, la Commission élabore une proposition visant à interdire toute utilisation des MRS. Suivant la procédure de comitologie, le CVP examine la proposition et ne rend pas d'avis conforme. La décision remonte au Conseil agriculture du 17 décembre, qui la rejette.

Le 16 juillet 1997, la Commission réitère sa proposition. Bien que plus de pays y soient favorables au sein du CVP, le texte remonte au Conseil du 22 juillet, mais les ministres n'arrivent pas à se mettre d'accord dans les délais fixés. En l'absence de majorité simple contre le texte, la Commission a la possibilité d'adopter sa mesure : c'est la décision 97/534 (nous sommes dans le quatrième cas décrit ci-dessus). Le fait que la décision soit prise ne signifie cependant pas qu'elle entre en vigueur immédiatement.

Le 16 décembre 1997, la Commission propose au CVP un report de l'entrée en vigueur de la 97/534 de trois mois. Le CVP émet un avis conforme.

Le 4 mars 1998, la Commission fait une nouvelle proposition dont l'objet est d'élargir la liste des MRS, d'introduire des dérogations pour les produits pharmaceutiques et cosmétiques, et d'effectuer un retrait différencié des MRS, en fonction du risque géographique (situation de chaque pays en fonction du nombre de cas d'ESB déclarés). Le CVP ne peut se rallier à cette proposition. Le Conseil des 16 et 17 mars la rejette et demande à la Commission de proposer, avant le 1^{er} avril 1998, un texte visant à reporter l'entrée en vigueur de la 97/534.

Le 27 mars 1998, la Commission réitère la proposition précédente, légèrement amendée. Devant les difficultés soulevées par le texte au sein du CVP, elle retire sa proposition et soumet une abrogation de la 97/534 au CVP. Celui-ci ne rend pas d'avis conforme. Le Conseil du 31 mars modifie la mesure en votant à l'unanimité le report de l'entrée en vigueur de la 97/534 au 1^{er} janvier 1999.

Le 2 décembre 1998, la Commission propose de restreindre le champ d'application de la 97/534 au domaine alimentaire et aux engrais. La proposition poursuit également l'idée d'un retrait des MRS différencié par pays, en fonction du risque géographique. Le texte ne reçoit quasiment aucun soutien au sein

du CVP. Le Conseil des 14 et 15 décembre rejette le texte et adopte à l'unanimité un nouveau report de la 97/534 au 31 décembre 1999.

Le 6 décembre 1999, la Commission propose une abrogation de la 97/534 et une adaptation des mesures en fonction du risque géographique. Un classement des pays est élaboré. Devant les difficultés soulevées par le texte, la Commission le retire et propose un nouveau report de l'entrée en vigueur de la 97/534 de trois mois. Le CVP ne rend pas d'avis conforme : la plupart des délé-

gations souhaitaient un report plus important. Le Conseil du 14 décembre adopte à la majorité qualifiée un report de 6 mois de la 97/534 au 30 juin 2000.

Même si une décision semble s'imposer compte tenu de dangers éventuels pour la population, elle n'arrive pas forcément à être appliquée du fait de la relativité de l'appréciation du risque dans les pays de l'Union, et du coût des mesures à mettre en œuvre au regard de ce risque encouru.

Le parcours de cette proposition est récapitulé dans le tableau ci-dessous.

En juin 2000, la Commission propose de nouveau une interdiction globale des MRS. La prise en compte du critère de l'incidence déclarée apparaît en filigrane pour le Royaume-Uni et le Portugal, pays pour lesquels la liste des MRS est plus étendue. Après un rejet au niveau

du CVP et une absence de majorité qualifiée pour le texte et de majorité simple contre, la proposition de décision est revenue – comme la 97/534 – à la Commission qui l'a adoptée...

Les leçons à tirer

Ce récit montre les délais et retards accumulés pour adopter une mesure interdisant l'utilisation des MRS. De plus, cet exemple illustre le fait que même si une décision semble s'imposer compte tenu de dangers éventuels pour la population, elle n'arrive pas forcément à être appliquée du fait de la relativité de l'appréciation du risque dans les pays de l'Union,

Nature	Date	CVP	Conseil
Proposition de la Commission	3/12/96	Seuls la France et le Royaume-Uni sont pour.	Vote de 10 EM contre le texte, dont l'Espagne et l'Autriche.
Décision 97/534	16/7/97	L'Espagne et l'Autriche se rallient aux pays qui soutiennent le texte. Le Portugal et la Finlande votent contre.	Le Portugal et la Finlande votent pour le texte !
Décision 97/866 <i>Report de 3 mois de 97/534</i>	16/12/97	Seul le Royaume-Uni vote contre.	Pas d'intervention
Proposition de la Commission <i>Élargissement liste, dérogation cosmétiques et produits pharmaceutiques, ppe de régionalisation</i>	4/3/98	3 délégations soutiennent le texte (Suède, Espagne, Grèce). La France vote contre.	Seules 3 délégations sont pour : la Finlande remplace la Grèce dans le trio de soutien au CVP. La France vote contre.
Proposition de la Commission <i>La précédente amendée, puis abrogation 97/534</i>	27/3/98	France, Royaume-Uni et Portugal sont contre l'abrogation.	Adoption à l'unanimité (Décision 98/248) du report de la 97/534 au 1er janvier 99.
Proposition de la Commission <i>Restriction de la 97/534 à l'alimentaire et aux engrais, retrait MRS différencié</i>	2/12/98	Le Royaume-Uni s'abstient. La France vote contre.	Rejet de la proposition et adoption à l'unanimité (Décision 98/745) du report de la 97/534 au 31 décembre 1999
Proposition de la Commission <i>Abrogation 97/534, adaptation des mesures en fonction de l'incidence déclarée. Difficultés, d'où report pour 3 mois</i>	6/12/99	6 délégations soutiennent ce texte (dont le Royaume-Uni et le Portugal). La France vote contre.	Adoption de la mesure à la majorité qualifiée (vote contre du Portugal) pour un report de 6 mois, au 30 juin 2000.

et du coût des mesures à mettre en œuvre au regard de ce risque encouru. Ensuite, il témoigne de la complexité des décisions à plusieurs sur des questions aux contours mal définis. En effet, les scientifiques ne sont pas en mesure de répondre à toutes les interrogations sur l'ESB (modes de transmission, impact sur la santé publique de la maladie de Creutzfeldt-Jakob...).

Le 12 janvier 2000, l'Europe a édité un Livre blanc sur la sécurité alimentaire qui tire les leçons des crises de sécurité sanitaire survenues et fait état de ses tâtonnements passés. Les propositions élaborées dans ce document ne constituent qu'un début dans le processus qui doit mener à une plus forte implication et une meilleure information des citoyens. On peut espérer que la réforme des institutions prévue dans le cadre de l'élargissement à l'Est – un des objectifs de la présidence française de l'Union – prendra en compte ce souci d'une meilleure association des populations au projet européen.

En guise de conclusion...

L'intrusion du citoyen dans l'orientation de la politique de santé publique s'est d'abord

manifestée, dans l'affaire de la vache folle, via la commission d'enquête du Parlement européen. Les institutions ont dû se moderniser en conséquence pour restaurer la confiance, mais un long chemin reste à parcourir en matière de communication des institutions de l'Union, par exemple.

Cependant, cette irruption du citoyen dans la sphère de prise des décisions peut dissimuler deux écueils :

✓ celui de la manipulation de l'opinion, qui consiste à lui faire croire que c'est elle qui a le pouvoir de décision. Cette forme de populisme n'est pas souhaitable et conduirait à une impasse. D'ailleurs, on peut remarquer que le mot « citoyen », à force d'être utilisé à toute occasion, finit par être vidé de son sens ;

✓ celui qui consisterait, pour les responsables politiques, à n'agir qu'en fonction de l'opinion publique vue à travers les sondages. Si cette dernière doit être prise en compte dans l'élaboration des décisions, il ne s'agit pas, pour les décideurs, de lui sacrifier d'autres critères tout aussi importants, voire prédominants, dans les actions à mettre en œuvre, tels que le souci du moyen et du long terme en regard d'éventuelles facilités du moment.

Enfin, on insistera sur la nécessité pour l'Union de fonctionner avec des institutions

claires et lisibles afin que les individus se sentent concernés par cet ambitieux dessein. On l'a vu, l'interaction entre citoyens et institutions permet de forcer les institutions à évoluer. Tout l'enjeu consiste à maintenir cet équilibre, cet échange entre les citoyens et les institutions pour avancer ensemble. Pour ce faire, il n'y a pas de recettes ou de procédures prédéfinies ; elles se créent « en marchant », en fonction des situations et problèmes rencontrés.

Note

(1) Pourtant, sur un plan strictement scientifique, il n'a jamais été établi que la viande bovine transmettait le prion infectieux de la maladie de la vache folle (qui se décline sous forme humaine en maladie de Creutzfeldt-Jakob).

NB : La crise de la vache folle et ses implications au niveau européen sont plus largement analysées dans un récent mémoire de fin d'études de l'Ecole des Mines de Paris (formation des Corps techniques de l'État) intitulé « les loups de l'Europe aujourd'hui », rédigé par Cécilia Tétéjedor et Cyril Madar.