

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN CHINE

À la lueur de la réforme de 2015

Philippe Girard-Foley

Avocat à la Cour, dip. Science Po Paris, DES Droit Privé & Public Paris I, LL.M University of Pennsylvania

Member Chartered Institute of Arbitrators (London / Kuala Lumpur)

Member (Overseas) Law Institute Victoria (Australia)

La sécurité des produits alimentaires est une priorité mondiale et a fait l'objet de réglementations spécifiques en Europe (INCO 1169/2011) et aux États-Unis notamment. En République Populaire, une mise à jour de la Loi sur la Sécurité Alimentaire de 2009¹ a été largement décrite comme instaurant l'encadrement le plus strict en la matière de toute l'histoire de la Chine. Avec 10 chapitres et 154 articles, la Nouvelle Loi sur la Sécurité des Aliments ("Loi") est plus longue de 50 articles que la version précédente, étend le champ du contrôle et alourdit encore les peines. Même si les opérateurs locaux sont largement dans la ligne de visée du législateur, les exportateurs vers la Chine ne peuvent ignorer le nouveau cadre légal. Un rappel des principales dispositions de la Loi est utile, après son entrée en vigueur le 1er octobre 2015 suivant son approbation par le Comité Exécutif du Congrès National du Peuple le 24 avril 2015.

1. Une tolérance abaissée au niveau zéro, tant au sein de la population que chez les pouvoirs publics

1.1. La révision de la Loi répond à une nouvelle série d'événements tragiques, faisant suite à la crise du lait en poudre contaminé qui avait conduit au texte de 2009. Divers dérapages ont été dénoncés par la presse chinoise et parfois internationale: l'usage de l'huile dite "de gouttière" en 2012 (huile usagée rejetée par des restaurants, parfois mêlée de graisse de viande pourrie et de déchets d'abattoir), l'étiquetage de viande de renard et de rat comme de boeuf et de porc, l'injection de Clenbuterol (anabolisant vétérinaire de la famille des stéroïdes) dans la viande de porc, la mise sur le marché de 1.000 tonnes de viande de porc avariée provenant d'animaux malades en 2015, et la surprenante découverte de viande congelée de boeuf, porc et ailes de poulet vieille de 40 ans et reconditionnée sous une appellation "origine US".

1.2. Nombre si ce n'est l'ensemble de ces pratiques tombaient déjà sous le coup de la loi dans la version de 2009, mais l'ampleur des dommages pour la population a démontré l'insuffisance de la réglementation alors en vigueur

1.3. De la part des autorités, on a pu constater une conversion à la "tolérance zéro" se manifestant, notamment, par la répression des infractions pouvant être qualifiées de "petites infractions" et qui jusqu'alors auraient pu échapper aux sanctions.

À titre d'exemple, on peut retenir:

- une amende en RMB équivalente à 8.000 US\$ prononcée le 8 octobre 2015 contre un supermarché à Shangxi, Zhejiang, pour le simple motif d'avoir présenté en rayons 25 yoghourts à la date de péremption expirée;
- une amende du même montant du 20 octobre 2015 contre un petit atelier de fabrication de poudre de soja pour un ajout de caramel utilisant un agent non autorisé par la norme sur les additifs alimentaires.

¹ Voir le chapitre sur la Chine (par l'auteur du présent article) du *Traité pratique de droit alimentaire des Editions Lavoisier* (c) 2013, Lavoisier, Paris

1.4. Le mécontentement des consommateurs, quant à lui, se manifeste entre autres formes d'expression par la montée spectaculaire, dans un pays prédisposé à la retenue en la matière, des plaintes auprès du CFDA (*China Food and Drug Administration*) qui ont atteint le chiffre de 500.000 en 2014.

2. La conséquence: le basculement vers un nouveau modèle

Cette rencontre de l'exaspération de la population et d'une appréhension accrue de l'ampleur du problème par les dirigeants a conduit à un changement radical dans l'approche de la sécurité alimentaire.

L'inefficacité des sanctions *a posteriori*, même sévères, a révélé la nécessité de l'instauration de mesures préventives et à toutes les étapes de la chaîne alimentaire.

Ayant mis précédemment l'accent sur le contrôle de la qualité à l'exportation, comme beaucoup de pays en développement, la Chine s'est convertie à un modèle plus en rapport avec celui de son statut de majeure puissance économique mondiale en instaurant un système de contrôle de la qualité aux fins de consommation domestique.

Alors que le contrôle visait précédemment avant tout le stade de la production, il s'étend désormais à tous les échelons de la chaîne alimentaire.

À cela, les pouvoirs publics ajoutent un encouragement accru à la participation de la "société civile" en vue de la réalisation de l'oeuvre commune.

Dans la nouvelle Loi, il est demandé aux associations professionnelles de relayer les informations utiles en matière de sécurité alimentaire à leurs membres, et de prendre en considération dans l'accomplissement de leur mission l'intérêt des consommateurs.

Cette même Loi renforce la motivation des consommateurs à formuler des plaintes à l'égard des auteurs de violations en prévoyant une indemnisation pouvant aller jusqu'à 10 fois le prix d'achat du produit si celui-ci n'est pas conforme à une norme, et en introduisant, une nouveauté en Chine, la protection des lanceurs d'alerte.

3. Les principales mesures de la Loi

3.1. La centralisation administrative

La Loi organise un transfert, partiel mais important des compétences des agences traditionnelles (AQSIQ Supervision de la Qualité, Inspection et Quarantaine, SAIC Administration d'Etat pour l'Industrie et le Commerce et NHFPC Commission Nationale pour la Santé et le Planning Familial) vers le CFDA "*China Food and Drug Administration*" créée en 2013 dont les pouvoirs se trouvent ainsi renforcés.

3.2. Introduction d'un régime d'enregistrement des producteurs.

3.3. Réglementation des achats en ligne

Très populaires en Chine pour les produits alimentaires, notamment dans un souci de garantie espérée de qualité, ce mode d'achat est désormais soumis à une obligation de révélation de l'identité réelle des commerçants et de responsabilité solidaire entre ceux-ci et les producteurs.

3.4. Réglementation de catégories spéciales

Les contraintes sont renforcées en ce qui concerne deux catégories de produits considérées (non sans raison) comme "à risque":

- les aliments présentés comme diététiques et naturels soumis à des règles concernant leur enregistrement et leur étiquetage, dans ce dernier cas comportant des mentions obligatoires ("ne remplace pas un traitement médical") et des mentions interdites;

- la nourriture pour bébé, qui constitue un domaine particulièrement sensible: l'enregistrement des ingrédients devient obligatoire. ainsi que, en ce qui concerne le lait en poudre. Pour le lait en poudre pour bébés, sujet particulièrement douloureux et sensible, la Loi prévoit également l'enregistrement de la formule et l'interdiction de tout reconditionnement.

3.5. Les aliments génétiquement modifiés

Cette catégorie d'aliments est désormais soumise à des règles propres concernant leur déclaration, justification et étiquetage.

3.6. Aliments destinés à des fins médicales spéciales

L'enregistrement de la formule devient obligatoire avant la mise sur le marché, et des règles concernant l'étiquetage et la publicité sont introduites.

3.7. Introduction du concept de traçabilité

Jusqu'alors inconnu en Chine, ce principe est maintenant appliqué via la mise en place obligatoire d'un système adapté par les producteurs et intermédiaires.

3.8. Rappels de produits

La Loi impose les rappels de produits dans certaines situations et en régleme la mise en oeuvre.

3.9. Conditionnement

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi, le conditionnement des produits était largement en dehors du champ d'application de la législation sur la sécurité alimentaire. Celui-ci est maintenant considéré comme "produit annexe" et soumis à réglementation.

3.10 Aggravation des sanctions

La Loi augmente le montant des amendes, mais institue une responsabilité solidaire entre les opérateurs, et abolit la possibilité de peine de substitution à la prison, qui avait donné lieu à des abus.

4. Ce qui change pour les exportateurs vers la Chine

La Loi modifie en profondeur les règles applicables à l'importation des aliments, en rupture avec la tendance précédente consistant à ne se préoccuper que des exportations, et en complément de la plus grande régulation du marché de la consommation intérieure. Certaines des règles en vigueur telles que rappelées ci-dessous étaient déjà applicables au titre de la précédente législation, mais ont été complétées, précisées ou renforcées.

Les règles applicables en la matière sont résumées dans le chapitre 6 de la Loi, et développées dans divers textes parallèles ou d'application.

4.1. Les aliments, additifs alimentaires et "produits associés" tels que les emballages doivent se conformer aux normes nationales chinoises.

4.2. En l'absence de norme alimentaire chinoise pour le produit ou additif considéré, le producteur / exportateur étranger doit soumettre les normes nationales ou internationales applicables dans le pays ou la région de production.

4.3. Les produits et additifs alimentaires sont soumis à inspection par le CIQ (*China Entry-Exit Inspection and Quarantine*) et être accompagnés d'un certificat émis par l'organisme de tutelle de celle-ci, le AQSIQ.

4.4. En cas de fausse information ou d'incident grave, le producteur étranger peut être écarté de la liste de producteurs approuvés par AQSIQ.

4.5. En outre, les importateurs eux-mêmes sont tenus "d'examiner" les producteurs, et s'ils estiment que le produit n'est pas "conforme", doivent cesser l'importation et procéder à un rappel.

4.6. Les importateurs ont l'obligation de tenir un registre détaillé concernant le produit et sa commercialisation.

4. AQSIS rend publiques les informations en sa possession, et doit renforcer les contrôles après avoir constaté une infraction.

4.7. Les étiquettes ou contre-étiquettes doivent mentionner le pays d'origine et les détails de l'agent local en Chine. Elles doivent être rédigées en caractères chinois simplifiés et répondre à des conditions de dimensions minima.

4.8. Pour une première importation, l'étiquette doit être approuvée au préalable par le CIQ.

4.9 Les produits dits "organiques" sont soumis en outre à l'obtention d'un certificat spécifique obligatoire délivré par AQSIQ.

4.10. Les produits préemballés doivent identifier les ingrédients tels que gluten, poisson, oeuf, noix, cacahuètes et la quantité nette de l'ensemble selon une unité de mesure en vigueur en Chine.

4.11. Les produits génétiquement modifiés doivent être testés par un organisme local accrédité par le Ministère de l'Agriculture en vue de la délivrance d'un Certificat de Salubrité; en parallèle, le producteur étranger doit obtenir un permis d'étiquetage et les deux documents doivent être déposés auprès de CIQ.

4.12. En ce qui concerne les aliments diététiques, la Loi introduit une distinction jusqu'alors absente entre produits soumis à simple notification pour leur première apparition sur le marché chinois (produits en Chine) et produits toujours soumis à approbation préalable (aliments diététiques étrangers) qui ne peut être obtenu que s'ils ont été commercialisés pendant au moins un an hors de Chine.

5. Sans oublier les autres textes ayant valeur obligatoire

Des mesures complémentaires résultent d'autres textes parmi une longue liste de réglementations qu'il serait périlleux de négliger.

Le présent article ne constitue pas un avis juridique. Pour tout conseil en rapport avec ce sujet ou un sujet connexe merci de nous consulter:

Philippe GIRARD-FOLEY

Cabinet principal

Unit 2A-6-2, 6th Floor, Plaza Sentral

Jalan Stesen Sentral 5, 50470 Kuala Lumpur (Malaysia)

Tel. (603) 2035 6968 Fax (603) 2027 0932

Correspondant organique France

"The French Lawyer"

77 Cours National 17100 Saintes

568 Avenue Albert Sarraut 17490 Rivedoux (Ile de Re)

Email: pgf@girard-foley.attorney

Website : www.girard-foley.attorney

Portable France: 33 (0) 7 50 69 25 49

Handphone Malaysia: 6 (010) 421 8622