

La réglementation de la sécurité sanitaire des aliments en République Populaire de Chine

JIN Banggui, Institut de Recherches Europe-Asie,
Faculté de Droit et de Science Politique, Aix-Marseille Université

Pendant longtemps, la sécurité sanitaire des aliments n'était pas une préoccupation pour l'autorité chinoise, car le souci principal de cette dernière était l'approvisionnement alimentaire de la population, d'une part, et d'autre part, l'enjeu économique de la question était absent du fait que la Chine n'était pas un pays exportateurs des produits alimentaires. Cela explique, au moins en partie, la situation inquiétante dans laquelle la Chine se trouve depuis ces trente dernières années, sur le plan de la sécurité sanitaire des aliments.

Force est de constater que de gros efforts ont été réalisés pour améliorer la situation et qu'une meilleure régulation en matière de sécurité sanitaire des aliments a été mise en place. Cela est essentiellement dû à deux éléments : une demande d'accès à une nourriture saine de plus en plus forte de la part de la population d'un côté et l'adhésion de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de l'autre. En effet, l'enjeu de pouvoir assurer la sécurité sanitaire des aliments est, pour le gouvernement chinois, à la fois politique, social et commercial. En raison d'une nette amélioration du niveau de vie de la population grâce au développement économique remarquable qu'a connu le pays depuis les années 80 du siècle dernier, les modes de consommation des habitants ont sensiblement évolué et ces derniers n'hésitent plus à exprimer leur souhait de voir les pouvoirs publics assumer leur responsabilité de garantir une nourriture saine dans le pays. Cette demande est extrêmement forte à la suite d'une série de scandales alimentaires qui s'est produite dans les années 2000¹. Ces scandales ont provoqué non seulement les craintes de la population chinoise quant à la sécurité des produits alimentaires du pays, mais aussi une méfiance des consommateurs internationaux à l'égard des produits fabriqués en Chine. Il y a ici un enjeu commercial, car l'exportation et l'importation des produits alimentaires impliquent forcément la mise en place d'une régulation nationale répondant aux exigences internationales en la matière.

Il est donc intéressant de voir comment les pouvoirs publics chinois ont réagi face à une pression croissante à la fois intérieure et extérieure. Quelles sont les mesures qui ont été mises en place par le législateur chinois afin d'assurer une meilleure sécurité sanitaire des aliments ? Les pouvoirs publics chinois ont-ils réussi à relever ce délicat défi ? C'est ce que

¹ On peut citer, par exemple, au mois d'avril 2004, une affaire de lait en poudre contrefait dans la province d'Anhui qui a causé la mort de treize nourrissons à Fuyang ; au printemps 2004, une autre affaire concernant des boissons alcoolisées contrefaites qui causé la mort de quatre hommes dans la province du Guangdong ; en septembre 2008, le scandale de *Sanlu* concernant le lait infantile contaminé à la mélanine qui a rendu plus de 290 000 enfants malades après avoir consommé le lait contaminé.

nous allons voir (B). Mais il nous paraît souhaitable de voir, dans un premier temps, l'évolution de la législation chinoise en matière de sécurité sanitaire des aliments (A).

A. L'évolution de la législation en matière de sécurité sanitaire des aliments

La législation en matière d'hygiène alimentaire a connu une évolution intéressante, d'une réglementation quasi inexistante à une réglementation modernisée répondant aux normes internationales en l'espace d'un peu moins de 40 ans. L'adhésion de la Chine à l'OMC constitue un élément majeur qui permet de distinguer cette évolution en deux principales étapes : la législation avant cette adhésion est marquée par la poussée des affaires internes ; après cette adhésion, la législation en la matière entre dans une nouvelle ère, elle doit prendre en compte non seulement la situation interne, mais également les engagements internationaux de la Chine.

En République Populaire de Chine, le premier texte consacré à l'hygiène alimentaire date de 1965. C'était un texte réglementaire publié par le Conseil des Affaires d'Etat (Gouvernement central) et mis en application à titre expérimental. Il s'agit du « Règlement à titre expérimental sur l'administration de l'hygiène alimentaire ». Ce texte qui réglementait essentiellement la production et l'exploitation des aliments dans les entreprises d'Etat n'a pas produit de réel effet dans la pratique en raison du lancement, peu de temps après sa publication, de la révolution culturelle (1966-1976) qui a complètement détruit tout système de fonctionnement de l'Etat.

a. Du règlement administratif à la loi à titre expérimental

L'ouverture et la réforme économique mises en œuvre à la fin des années 1970 ont conduit l'autorité chinoise à reprendre, à partir de zéro, tout le travail normatif, y compris celui de la réglementation en matière d'hygiène alimentaire. Ainsi, le Gouvernement central a publié le 28 août 1979 le « Règlement sur l'administration de l'hygiène alimentaire ». Ce dernier a été remplacé trois ans plus tard par la « loi sur l'hygiène alimentaire » adoptée le 19 novembre 1982 et mise en application, à nouveau, à titre expérimental. C'était le premier texte législatif en la matière. Mais le législateur à cette époque était préoccupé essentiellement par la vente d'aliments avariés, sales ou toxiques et les conditions de fabrication qui se trouvaient de manière générale largement inférieures aux conditions d'hygiène nécessaires.

Le fait d'élever le texte réglementaire au rang législatif ne suffisait pas à faire face efficacement à une situation de plus en plus inquiétante sur le plan de la sécurité des aliments provoquée par des producteurs uniquement avides de profits. D'ailleurs, le texte prévoyait trois niveaux de normes d'hygiène : norme de l'Etat, norme ministérielle et norme locale. Il convient de rappeler que les normes alimentaires chinoises restaient, dans les années 1980, dans la plus part des cas inférieures aux normes internationales, du fait que la majorité des producteurs n'avaient pas les moyens techniques, ni les moyens financiers pour produire des aliments conformes aux exigences plus élevées.

b. La loi de 1995 sur l'hygiène alimentaire

Le législateur réagit en adoptant en 1995 une nouvelle version de la loi sur l'hygiène alimentaire.

Si la situation s'est améliorée depuis l'entrée en vigueur de cette loi le 30 octobre 1995 et que le taux de conformité aux normes sanitaires des aliments est passé de 61,5% en 1982 à 87% en 1997², les problèmes persistent en raison des lacunes et des défauts qui existent au niveau de la législation. Les principaux défauts sont : a) les dispositions restent pour la plus part, trop générales et pas assez opérationnelles, ce qui soulève beaucoup de difficultés dans leur application ; b) le champ d'application de la loi est limitée, car les questions de sécurité sanitaires relatives à l'agriculture et à l'élevage ne sont pas régies par cette loi ; c) la loi n'a pas imposé une norme uniforme dans le pays en laissant la possibilité pour les gouvernements locaux d'établir des normes alimentaires locales, même s'il est vrai que la plupart des normes obligatoires restent des normes de l'Etat et que depuis l'adoption de cette loi, la Chine a déployé de gros efforts pour réviser des normes et élever leur niveau d'exigences afin d'adapter ses normes aux exigences du Codex Alimentarius ; d) en ce qui concerne l'autorité chargée de veiller au respect de la loi, si le ministère de la santé se voit confier le rôle le plus important à cet égard, il doit en revanche travailler en coordination avec plusieurs administrations centrales, telles que le Ministère de l'Agriculture, le Bureau National du Commerce et de l'Industrie, le Bureau National du Contrôle de la Qualité, de l'Inspection et de la Quarantaine, le Bureau National des Céréales, le Bureau National de la Protection de l'Environnement (devenu le Ministère de la Protection de l'Environnement). Or, chacun de ces organes intervient et établit des règles pour les problèmes qui relèvent de sa compétence, ce qui entraîne non seulement des problèmes de coordination entre ces différents organes aussi bien dans l'établissement des règles et des normes, que dans l'application de la loi, mais également des confusions chez les producteurs et les commerçants. Ces défauts, parmi d'autres, ont fortement remis en cause l'efficacité des mesures prises par la loi de 1995. La sécurité sanitaire des aliments continue à se trouver dans une situation assez critique. Une réforme en la matière est donc très attendue.

c. L'accélération de la législation depuis l'adhésion de la Chine à l'OMC - de la loi sur l'hygiène alimentaire à la loi sur la sécurité sanitaire des aliments

Le 11 décembre 2001, la Chine est devenue le 143^e membre de l'Organisation mondiale du commerce, en mettant un terme à une longue et difficile négociation. Si la législation chinoise en matière de sécurité sanitaire visait auparavant essentiellement à satisfaire une demande de plus en plus forte à l'intérieur du pays de faire de sorte que la population puisse avoir accès à une nourriture saine, elle doit désormais viser à atteindre un double objectif : outre l'amélioration de la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui reste une tâche délicate à accomplir, le législateur chinois est dorénavant motivé en même temps par des intérêts commerciaux, car depuis l'entrée de la Chine dans l'OMC et grâce à l'ouverture du marché chinois, l'importation et l'exportation des produits alimentaires et agricoles entre l'Empire du milieu et le reste du monde ne cessent d'augmenter, sachant que depuis 1995, la Chine a pu atteindre l'autosuffisance alimentaire et produit davantage de produits agricoles qu'elle en a besoin notamment depuis les années 2000.

L'adhésion de la Chine à l'OMC lui a permis d'entrer dans une nouvelle ère de développement du droit. Elle implique, en effet, l'adaptation des règles internes aux règles internationales en générale, et aux règles de l'OMC en particulier. Il en va de même pour la législation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. En tant que membre à part entière de l'OMC, la Chine se doit de respecter l'Accord sur l'Application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (SPS Agreement).

² Cf. TANG Aihui, TAO Ye et FENG Kaiwen, *L'évolution du contrôle de la qualité et de la sécurité des aliments en Chine (1978-2014)*, Etudes sur l'Histoire de l'Economie Chinoise, N°6, 2015, p. 120.

Face à la pression à la fois intérieure³ et extérieure, le législateur chinois a accéléré sa législation en matière de sécurité sanitaire des aliments. Dès 2004, le projet de modification de la loi de 1995 sur l'hygiène alimentaire a été intégré dans le plan de la législation. Le législateur a publié en 2006 la loi sur la sécurité sanitaire des produits agricoles. En même temps, les règlements administratifs et les arrêtés ministériels se sont multipliés, tels que la Décision du Conseil des Affaires d'Etat sur le renforcement du travail relatif à la sécurité sanitaire des aliments », des règlements sur l'emballage, les contenances et les équipements, le règlement sur l'hygiène des aliments transgéniques, le règlement sur les tests et l'inspection de l'alimentation, etc., les anciennes normes sont révisées et modifiées, de nouvelles normes ont été mises en place.

Enfin, au lieu de modifier la loi sur l'hygiène alimentaire, le législateur a décidé d'élaborer une nouvelle loi en élargissant le champ d'application en mettant en place des règles régissant les problèmes de sécurité sanitaire des aliments de leur production jusqu'à leur consommation. Il s'agit de la loi du 28 février 2009 sur la sécurité (sanitaire) des aliments. Ainsi, sont régies par cette loi les activités suivantes :

- la production (production et transformation) et l'exploitation (distribution et restauration) des aliments,
- la production et l'exploitation des additifs alimentaires,
- la production et l'exploitation des matières d'emballage, des contenants, des lessives, des désinfectants destinés à l'usage alimentaire ainsi que la production et l'exploitation des produits liés aux aliments (des outils et des équipements destinés à la fabrication et l'exploitation des aliments),
- l'utilisation des additifs et des produits liés aux aliments,
- l'administration de la sécurité des aliments, des additifs alimentaires et des produits liés aux aliments,
- les normes de sécurité des produits agricoles alimentaires ainsi que la publication des informations relatives à la sécurité des produits agricoles alimentaires, sachant que l'administration de la sécurité et de la qualité des produits bruts agricoles reste régie par la loi sur les produits agricoles.

Une série de nouvelles mesures a été introduite par cette nouvelle loi : renforcement des responsabilités des producteurs et des exploitants des aliments en tant que premiers responsables de la sécurité sanitaire des aliments, amélioration de la coordination dans la gestion de la sécurité sanitaire entre les différents organes en répartissant leur responsabilité en fonction des stades dans lesquels les aliments se trouvent, unification des deux types de normes existant jusqu'à lors (normes sanitaires et normes de qualité des aliments), amélioration ou mise en place des systèmes de rappel des aliments, d'étiquettes, de publication des informations relatives aux produits alimentaires, renforcement de la gestion de l'importation et de l'exportation des aliments, etc.

d. La modification de la législation en 2015

Malgré des avancées indéniables apportées par cette loi de 2009, la situation en matière de sécurité sanitaire des aliments continue à constituer une préoccupation pour l'autorité

³ Entre 2003 et 2006, on compte au total 2510 députés ayant déposé collectivement ou individuellement, soit une proposition de modification de la loi sur l'hygiène alimentaire, soit un projet de loi sur la sécurité sanitaire des aliments.

chinoise : des scandales liés aux problèmes sanitaires continuent à être révélés par les médias ; les maladies d'origine alimentaire restent un problème réel et grave, l'attente de la population qui reste extrêmement forte de voir une amélioration sensible en matière de protection sanitaire. En effet, quatre ans après la publication de la loi sur la sécurité des aliments, le législateur a été conduit à modifier une nouvelle fois cette loi. Finalement, la loi modificative a été adoptée le 24 avril 2015 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015.

Cette modification a permis essentiellement de réorganiser le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et de clarifier davantage la responsabilité respective de différents organes de l'Etat, d'améliorer le système de surveillance et d'analyses des risques, d'élargir davantage le champs du contrôle en intégrant notamment les fournisseurs des plateformes permettant le commerce des aliments en ligne, de mettre en place un système de traçabilité des produits alimentaires tout au long de leur chaîne de production et de distribution, de renforcer le contrôle de certains produits alimentaires particuliers, tels que le lait infantile, les compléments alimentaires et les produits transgéniques, et enfin de renforcer les responsabilités juridiques des producteurs et des exploitants des aliments en cas de violation des règles.

B. Principaux dispositifs mis en place par la législation actuelle en vue d'assurer une meilleure sécurité sanitaire des aliments

Comme nous venons de le voir, la législation chinoise en matière de sécurité sanitaire des aliments a connu une évolution intéressante et encourageante. Après avoir traversé des périodes d'essai, d'hésitation, d'adaptation aux règles internationales et de modification, la Chine s'est dotée désormais d'une législation relativement complète et modernisée. Outre le texte principal qu'est la loi sur la sécurité sanitaire des aliments, il existe de nombreux autres textes législatifs et réglementaires qui contiennent des dispositifs réglementant les problèmes de sécurité sanitaire des aliments. On peut citer, à titre d'exemple, la loi du 22 février 1993 sur la qualité des produits (modifiée en 2000 et 2009), la loi sur la protection des droits et des intérêts des consommateurs, la loi sur la sécurité sanitaire des produits agricoles que nous avons déjà évoquée plus haut, le Code pénal, la loi du 21 février 1989 sur le contrôle des marchandises à l'importation et à l'exportation (modifiée en 2002 et 2013), etc. A ces textes nationaux, s'ajoutent des textes réglementaires locaux. Certes, ces textes ne peuvent produire des résultats escomptés que lorsqu'ils sont respectés et appliqués de manière effective. A cet égard, la Chine a encore un long chemin à parcourir. Les dispositifs mis en place par la législation en matière de sécurité sanitaire des aliments sont extrêmement nombreux et variés, il nous paraît difficile, voire impossible de les présenter ici de manière exhaustive. Nous nous limitons donc à certains dispositifs qui nous paraissent essentiels pour garantir la sécurité sanitaire des aliments et protéger la santé publique.

a. Renforcement et réorganisation des structures administratives chargées du contrôle de sécurité sanitaire des aliments

Il n'y a pas de sécurité sanitaire des aliments sans contrôle. La filière alimentaire touche de nombreux secteurs et activités qui relèvent de la compétence de plusieurs départements du gouvernement. L'efficacité du contrôle exercé par les pouvoirs publics constitue un élément essentiel pour garantir la sécurité sanitaire des aliments dans le pays. Au fil du temps, le gouvernement chinois a dû réorganiser à plusieurs reprises son système de contrôle alimentaire pour améliorer son efficacité afin de relever le défi délicat et difficile face à des situations parfois très graves et inquiétantes quant à la sécurité sanitaire des aliments.

La première loi (à titre expérimental) sur l'hygiène alimentaire avait confié à l'administration de la santé le rôle principal de gestion et de contrôle de l'hygiène alimentaire. Mais elle prévoyait en même temps que les administrations concernées restaient responsables pour la gestion des problèmes d'hygiène des produits fabriqués et distribués par les entreprises sous leur tutelle. Avec de multiples organismes de contrôle qui agissaient chacun à son gré, le rôle de l'administration de la santé a été en réalité marginalisé.

La loi de 1995 sur l'hygiène alimentaire prévoyait dans son article que l'administration de la santé du Conseil des Affaires d'Etat était l'autorité chargée de la gestion et du contrôle de l'hygiène alimentaire dans le pays. En tant qu'autorité compétente en matière d'hygiène alimentaire, le ministère de la santé a publié dans les années qui suivent une série de textes tels que « Mesures relatives à l'administration de l'hygiène des compléments alimentaires » (en mars 1996), « Mesures relatives à l'administration de l'hygiène des aliments irradiés » (en avril 1996), « Les procédures relatives au contrôle de l'hygiène des aliments » (en mars 1997), « Mesures relatives au traitement des intoxications alimentaires » (en décembre 1999), « Mesures relatives à l'administration de l'hygiène des aliments dans le secteur de la restauration » (en janvier 2000), « Mesures portant sur l'administration des additifs alimentaires » (en mars 2002) et « Mesures portant sur l'administration de l'hygiène des aliments transgéniques » (en avril 2002). La mise en application de ces textes a permis une certaine amélioration de la situation au niveau de l'hygiène alimentaire dans le pays. Mais ce système de contrôle alimentaire se concentre essentiellement sur les problèmes d'hygiène au stade de la restauration et de la consommation des aliments. Or, le problème de sécurité sanitaire peut surgir à tout stade de la chaîne alimentaire allant de la production ou de l'élevage agricole à la restauration et à la consommation en passant éventuellement par la transformation des produits agricoles, et la distribution des aliments. C'est exactement ce qui s'est passé dans la pratique. La situation grave à cet égard et la menace qu'elle constitue pour la santé publique a conduit le gouvernement chinois à revoir son système de contrôle alimentaire.

En septembre 2004, le gouvernement central a décidé de réorganiser ses structures administratives chargées de la sécurité alimentaire en mettant en place un système de contrôle à multiples organismes par étape de la chaîne alimentaire. Selon cette réorganisation, la mission du contrôle de la sécurité alimentaire est confiée à l'administration de l'agriculture pour la production des produits agricoles bruts, à l'administration du contrôle de la qualité des produits pour la transformation des aliments, à l'administration de l'industrie et du commerce pour la distribution des aliments, à l'administration de la santé pour la restauration et les cantines collectives, tandis que l'administration des produits alimentaires et pharmaceutiques se voit confier la mission d'un contrôle général et de la coordination dans le traitement des cas graves d'intoxication alimentaires.

La « loi sur la sécurité sanitaire des aliments » publiée en 2009 a prévu la création d'un Comité national de sécurité sanitaire des aliments en vue de renforcer davantage le travail de direction et de coordination du contrôle alimentaire dans le pays sans pourtant remettre en cause la structure administrative mise en place en 2004. Créé en 2010 et placé sous l'autorité directe du Conseil des Affaires d'Etat, le Comité National de Sécurité Sanitaire des Aliments est un organisme de haut niveau de discussion et de coordination. Dirigé par un vice-premier ministre et composé de 15 organismes, le Comité a pour mission essentielle d'analyser la situation en matière de sécurité sanitaire des aliments, d'étudier les politiques et mesures

importantes à adopter, de coordonner le travail et de superviser l'accomplissement par les autorités compétentes de leurs devoirs de contrôle alimentaire.

Or malgré de gros efforts déployés par le gouvernement, la situation en matière de sécurité sanitaire des aliments demeure fort inquiétante dans le pays, ce qui a conduit le législateur à modifier en 2015, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, la « loi sur la sécurité sanitaire des aliments » et à réorganiser de nouveau le système de contrôle alimentaire. La loi modificative de 2015 a apporté des modifications significatives. Elle a introduit une nouvelle conception de la gestion de la sécurité sanitaire des aliments en privilégiant la prévention, la gestion des risques ainsi que la participation à la gestion de la sécurité sanitaire des aliments de l'ensemble des parties prenantes de la société. Elle a abandonné le système de contrôle qui consiste à répartir la responsabilité de gestion et de contrôle entre les différents organismes en fonction de l'étape concernée de la chaîne alimentaire. On pourrait dire qu'elle a mis en place, à la place, un système intégré de contrôle alimentaire couvrant toute la chaîne alimentaire allant de la ferme à la table. Sous ce nouveau système, deux administrations de l'Etat assument, sous la direction du Comité National de Sécurité Sanitaire des Aliments, les responsabilités les plus importantes dans la gestion et le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments dans le pays. Il s'agit de l'administration des produits alimentaires et pharmaceutiques (Bureau National des Aliments et des Médicaments - BNAM, China Food and Drug Administration) et de l'administration de la santé (plus précisément, Commission d'Etat de la Santé et du Planning familial - CESPF, National Health and Family Planning Commission of China). La première a comme responsabilité de contrôler et d'administrer la sécurité sanitaire des aliments dans la production et la distribution, tandis que la seconde a comme mission de procéder à la surveillance et à l'analyse des risques et d'établir et de publier, en collaboration avec la première (BNAM), les normes de sécurité sanitaire des aliments de l'Etat. Les autres administrations ne sont pourtant pas privées de toute responsabilité en matière de sécurité sanitaire des aliments et conservent une certaine responsabilité en travaillant en coordination et collaboration effectives avec ces deux administrations.

En même temps, la loi a renforcé les responsabilités des gouvernements locaux dans l'application des mesures mises en place par l'Etat.

b. Mise en place des systèmes de surveillance et d'analyse des risques

Conscient de l'importance de la prévention dans l'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments, le législateur chinois a mis en œuvre en 2009 deux systèmes préventifs : le système de surveillance des risques et celui d'analyse des risques. En 2015, lors de la modification de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments, il a introduit de nouveaux dispositifs dans l'objectif d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité de ces deux systèmes. La mise en place de systèmes préventifs, notamment celui d'analyse des risques alimentaires, est non seulement une exigence permettant aux consommateurs dans le pays d'avoir une meilleure connaissance des risques que les aliments peuvent provoquer, mais aussi un dispositif permettant de répondre aux exigences des règles internationales, en particulier de l'OMC (Accord sur l'Application des mesures sanitaires et Phytosanitaires - Accord SPS) et servant ainsi de point de départ pour développer le commerce international des produits alimentaires du pays. En effet, si la Chine compte développer davantage l'exportation de ses produits alimentaires, elle doit être en mesure d'assurer la confiance des consommateurs reposant sur une analyse scientifique des risques et une parfaite communication des risques alimentaires.

- *Système de surveillance des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments*

Le dispositif de surveillance consiste à collecter, classer, analyser, interpréter et appliquer de manière systématique les informations, les tests, les données d'enquête relatifs à la sécurité sanitaire des aliments et à les communiquer à toutes les parties concernées. La surveillance vise les maladies d'origine alimentaire, les pollutions alimentaires et les éléments (physiques, chimiques et biologiques) nocifs dans les aliments.

Avant même que la loi de 2009 le consacre comme un dispositif législatif, le gouvernement chinois a décidé en 2000 de mettre en place par voie réglementaire un système de surveillance des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments.

Selon la réglementation actuellement en vigueur, la CESPf (Commission d'Etat de la Santé et du Planning familial) se charge d'établir et mettre en application en collaboration avec d'autres administrations concernées (notamment Bureau national du contrôle de la qualité des produits, Bureau national des aliments et des médicaments, Bureau national de l'industrie et du commerce et Ministère de l'agriculture), le plan national de surveillance des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments. Au niveau local, les gouvernements provinciaux se doivent d'établir et mettre en application le plan de surveillance des risques de leur circonscription administrative respective en tenant compte de leur situation particulière. Les plans provinciaux de surveillance doivent être communiqués à la CESPf.

En effet, pour que le dispositif de surveillance soit efficace, il faut que la surveillance soit gérée de manière coordonnée et transparente. En adoptant une approche intégrée, la loi impose aux administrations de l'Etat autres que l'administration de la santé l'obligation de travailler en parfaite collaboration avec cette dernière. Ainsi, l'administration des produits alimentaires et pharmaceutiques et autres administrations du gouvernement concernées doivent communiquer immédiatement à la CESPf les informations relatives aux risques de la sécurité sanitaires des aliments qu'elles obtiennent après les avoir vérifiées. La CESPf se doit de réagir rapidement en travaillant en collaboration avec les parties prenantes et de procéder aux analyses des informations ainsi obtenues et des informations relatives aux maladies d'origine alimentaire communiquées par les établissements hospitaliers. Elle doit également ajuster le plan national de la surveillance des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, si elle estime que cela est nécessaire.

Depuis 2000, une série de mesures a été mise en application. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, l'installation sur le territoire des points de surveillance des polluants alimentaires et des points de surveillance des éléments pathogènes des maladies d'origine alimentaire, la mise en place d'une surveillance de routine sur les quelques dizaines d'aliments dont la consommation est relativement importante ainsi que sur les polluants chimiques et les microbes pathogène les plus courants (quelques dizaines), l'organisation dans une intervalle assez régulière des enquêtes d'envergure nationale sur la situation des aliments et la nutrition alimentaire et l'établissement des bases de données relatives aux polluants alimentaires et aux maladies d'origine alimentaire.

Pour que le travail de surveillance des risques puisse se dérouler dans de bonnes conditions et qu'il soit utile et efficace, la loi attribue aux organismes techniques et aux personnels chargés des opérations de surveillance, à la fois les moyens et les obligations légaux. Aux termes de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments, les organismes techniques chargés des opérations de surveillance sont tenus de procéder à la surveillance conformément au plan et au projet de

surveillance des risques établi par le gouvernement. Ils doivent communiquer les données issues de la surveillance et du contrôle et les résultats d'analyses de ces données tout en assurant que les données communiquées soient exactes et réelles. Les personnels chargés des opérations de surveillance ont le droit d'accès aux locaux de culture ou d'élevage des produits agroalimentaires et aux locaux de production et de distribution des aliments en vue de collecter des échantillons et des données concernées.

Par ailleurs, le gouvernement encourage les initiatives privées dans la création des organismes de surveillance des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments.

- ***Système d'analyse des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments***

L'analyse des risques est l'autre volet important de la prévention des risques sanitaire des aliments. Elle consiste à évaluer les risques pesant sur la santé et la sécurité des personnes. Lors de la modification de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments, le législateur a largement renforcé les dispositifs de l'analyse des risques en précisant notamment les éléments faisant l'objet de l'évaluation des risques, les situations dans lesquelles une évaluation des risques doit avoir lieu, les suites à donner à l'issue de l'évaluation des risques ainsi que les responsabilités respectives de tous les acteurs concernés par le dispositif d'analyse des risques. Cette loi dispose que l'Etat chinois établit le système d'analyse des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments qui consiste à effectuer, en employant des méthodes scientifiques et en se basant sur les informations issues de la surveillance des risques, les données scientifiques ainsi que toutes autres informations utiles, des évaluations des risques sur les aliments, les additifs alimentaires et les éléments nocifs biologiques, chimiques et physiques contenus dans les aliments.

En ce qui concerne l'administration et la gestion de l'analyse des risques, une approche intégrée a été adoptée. La CESFP est responsable pour l'organisation de l'analyse des risques et pour la publication des résultats de l'évaluation des risques. Les autres administrations intéressées du gouvernement, en particulier, le Bureau national des aliments et des médicaments, le Bureau national du contrôle de la qualité des produits et le Ministère de l'agriculture, doivent travailler en étroite collaboration avec la CESFP. Lorsque ces administrations découvrent qu'il y a lieu de mener une évaluation dans l'exercice de leur fonction de contrôle de sécurité sanitaire, elles doivent présenter à la CESFP une proposition de l'évaluation des risques et lui communiquer les informations et documents sur les origines des risques, les données d'analyse et les conclusions concernées. Si cette proposition entre dans les situations légales où une évaluation doit être effectuée, la CESFP se doit d'organiser dans le meilleur délai une évaluation des risques et de communiquer les résultats aux administrations concernées.

Aux termes de la loi modifiée sur la sécurité sanitaire des aliments, il faut procéder à une évaluation des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments lorsque l'on se trouve dans une des situations suivantes :

- Lorsque l'on découvre, à travers la surveillance des risques ou grâce à une dénonciation, qu'il existe potentiellement des risques en sécurité dans les aliments, les additifs alimentaires et les produits connexes ;
- L'évaluation des risques est nécessaire pour servir de bases scientifiques en vue d'établir ou de modifier les normes de sécurité sanitaire des aliments de l'Etat ;
- L'évaluation est nécessaire pour définir les secteurs et les variétés de produits clés à contrôler ;

- En cas de découverte de nouveaux éléments susceptibles de menacer la sécurité sanitaire des aliments ;
- L'évaluation est nécessaire pour apprécier si un tel élément constitue un risque en sécurité sanitaire des aliments ;
- D'autres situations dans lesquelles la CESFP estime qu'il y a lieu de mener une évaluation des risques.

L'évaluation scientifique des risques est assurée par la Commission d'experts de l'évaluation des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments. Cette commission est composée des experts en matière de médecine, d'agriculture, d'alimentation, de nutrition, de biologie et d'environnement.

Les résultats de l'évaluation des risques permettent de servir de bases scientifiques pour organiser le contrôle, pour établir ou modifier les normes de sécurité sanitaire des aliments ou pour alerter les consommateurs.

Si le résultat de l'évaluation des risques conclut à un risque présent dans les aliments, les additifs alimentaires ou les produits connexes, l'administration des produits alimentaires et pharmaceutiques et celle du contrôle de la qualité des produits doivent immédiatement communiquer l'information au public et informer les consommateurs d'arrêter la consommation et l'utilisation du produit concerné. Elles doivent en même temps prendre des mesures nécessaires de sorte que la production et la distribution des produits concernés soient immédiatement et complètement arrêtées. Le cas échéant, la CESFP doit établir ou modifier en conséquence les normes de sécurité sanitaire concernées en collaboration avec l'administration des produits alimentaires et pharmaceutiques.

c. Mise en place d'un système de traçabilité des produits alimentaires

La traçabilité des produits alimentaires est un nouveau dispositif introduit en Chine par le législateur en 2015. C'est un instrument extrêmement important permettant d'améliorer la situation en matière de sécurité sanitaire des aliments dans le pays. La mise en place d'un système de traçabilité permet notamment de connaître l'historique ou l'origine des produits alimentaires, de faciliter le retrait ou le rappel des produits s'ils s'avèrent dangereux, d'identifier les responsabilités dans la chaîne alimentaire, de faciliter la vérification des informations spécifiques sur le produit, et de manière générale, de mieux maîtriser la sécurité des aliments. En cas d'intoxication alimentaire, la traçabilité est bien nécessaire pour pouvoir remonter à la source du problème. Elle permet ainsi aux pouvoirs publics de réagir rapidement et efficacement en prenant des mesures ciblées.

La loi chinoise impose désormais une obligation de traçabilité aux producteurs et aux commerçants des aliments et encourage ces derniers à utiliser les technologies informatiques pour collecter et stocker les informations. Afin de mettre en application de manière effective le système de traçabilité des aliments, le Bureau National des Aliments et des Médicaments a publié le 1^{er} avril 2017 un texte intitulé « Dispositions relatives à la mise en place par les entreprises de production et de distribution des aliments du système de traçabilité des aliments ».

La traçabilité des produits alimentaires ne peut atteindre ses objectifs que lorsqu'elle est mise en place de manière efficace et que l'ensemble des acteurs de la filière alimentaire jouent le jeu. A cet égard, la Chine a encore un long chemin à parcourir pour que ce système de

traçabilité devienne un outil efficace dans l'amélioration de la situation en matière de sécurité sanitaire des aliments en Chine.

d. Mise en place des sanctions sévères et des responsabilités juridiques lourdes

Pendant un certain temps, il n'était pas rare d'entendre dire que le respect de la loi est plus coûteux que l'inobservation de la loi. Les dispositifs punitifs contre les infractions mis en place par le législateur ont perdu ainsi leurs effets dissuasifs. Suite aux intoxications alimentaires qui ont eu lieu successivement dans le pays, le législateur chinois a renforcé sensiblement les sanctions administratives et pénales depuis l'adoption en 2009 de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments.

Les dispositions législatives consacrées actuellement aux sanctions et aux responsabilités juridiques en cas de violation des règles relatives à la sécurité sanitaire des aliments sont impressionnantes. Un chapitre et au total 28 articles dans la loi sur la sécurité sanitaire des aliments ont été consacrés aux sanctions et responsabilités juridiques en cas de violation de la loi. Les sanctions visent non seulement les producteurs et les commerçants, mais aussi les dirigeants et les personnels directement responsables des autorités de contrôle en cas de non respect de la loi. Sans pouvoir les étudier de manière exhaustive, nous n'évoquons ici qu'à titre d'exemple, quelques sanctions administratives et pénales.

- ***Sanctions administratives***

1) En cas de production des aliments ou des additifs alimentaires sans permis de production, la sanction sera :

- La confiscation des bénéfices réalisés et des produits en cause ainsi que les outils, les équipements et les matières premières ; et
- Une amende de 50 000 à 100 000 yuans RMB, si le montant de la valeur des produits concernés est inférieur à 10 000 yuans RMB ; une amende de 10 à 20 fois le montant de la valeur des produits concernés, si ce montant est supérieur à 10 000 yuans RMB.

2) En cas de commission des infractions (prévues par l'article 123 de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments) si elles ne sont pas encore qualifiées de délit, telles que :

- L'utilisation des matières non alimentaires pour produire des aliments, l'addition dans les aliments de matières autres qu'additifs alimentaires ou d'autres matières susceptible de porter atteinte à la santé des personnes, l'utilisation des aliments recyclés, ou l'exploitation d'aliments ainsi produits ;
- La production ou l'exploitation des aliments dont les éléments composants nutritifs ne sont pas conformes aux normes de sécurité sanitaire des aliments et qui sont destinés spécialement aux enfants en bas âge ou aux autres catégories de personnes spécifiques ;
- L'exploitation de viandes de volailles, d'animaux domestiques, sauvages ou aquatiques décédés en raison de maladie ou d'intoxication ou dont la cause du décès est inconnue, ou bien la production ou l'exploitation d'aliments avec ces viandes ;
- L'exploitation de viandes n'étant pas soumise au contrôle sanitaire requis ou déclarées non conformes aux standards de sécurité sanitaire ou bien la production ou l'exploitation des aliments carnés de même nature ;

- La production ou l'exploitation des produits interdits spécifiquement par l'Etat en vue de la prévention contre une maladie ;
- La production ou l'exploitation d'aliments en additionnant des produits médicamenteux.

la sanction sera :

- La confiscation des bénéfices réalisés et des produits en cause ainsi que les outils, les équipements et les matières premières ; et
- Une amende de 100 000 à 150 000 yuans RMB, si le montant de la valeur des produits concernés est inférieur à 10 000 yuans RMB ; une amende de 15 à 30 fois le montant de la valeur des produits concernés, si ce montant est supérieur à 10 000 yuans RMB ; en cas de circonstances aggravantes, le retrait du permis d'exploitation et la mise en détention administrative de 5 jours à 15 jours du responsable direct et d'autres personnels directement engagés dans l'opération.

Tout producteur, exploitant et son représentant légal, le responsable direct et les personnels directement engagés dont le permis d'exploitation a été retiré, ne peuvent solliciter de nouveau le permis, ou exercer le travail de gestion dans le secteur de production ou d'exploitation des aliments, ou assurer le travail de contrôle de sécurité sanitaire dans la production ou l'exploitation des aliments pendant 5 ans à partir de la prise de décision de sanction. S'ils font l'objet d'une condamnation pénale pour avoir commis un délit de sécurité sanitaire des aliments d'une peine supérieure à un emprisonnement à temps, ils ne peuvent exercer le travail de gestion dans le secteur de production ou d'exploitation des aliments, ou assurer le travail de contrôle de sécurité sanitaire dans la production ou l'exploitation des aliments durant toute la vie.

3) Sanctions contre les responsables directs ou les personnels directement engagés des autorités de contrôle

En cas de commission de l'un des actes mentionnés ci-dessous par les départements des produits alimentaires et pharmaceutiques, de la santé, du contrôle de la qualité des produits et de l'agriculture des gouvernements à l'échelon de district et au-dessus (les districts, les municipalités, les gouvernements à l'échelon de province et le gouvernement central), les responsables directs et les personnels directement engagés se voient infliger une sanction disciplinaire de grand blâme (troisième degré de sanction disciplinaire dans la fonction publique après l'avertissement et le blâme), et en cas de circonstances relativement aggravantes, une sanction de rétrogradation ou de destitution de fonction, ou en cas de circonstances aggravantes, une sanction de révocation. Si ces actes ont provoqué des conséquences graves, le responsable principal du département concerné doit démissionner :

- Avoir dissimulé ou fourni l'information fautive ou communiqué tardivement l'information sur une intoxication alimentaire ;
- Ne pas avoir traité les intoxications alimentaires conformément aux règles, ou ne pas les avoir traitées à temps après avoir reçu l'information relative à l'intoxication alimentaire et que cela ait provoqué l'aggravation ou l'expansion de l'intoxication ;
- Ne pas avoir pris à temps les mesures nécessaires correspondantes après que le résultat de l'évaluation des risques en sécurité sanitaire des aliments ait conclu à un risque présent dans les aliments, les additifs alimentaires ou les produits connexes et que cela ait provoqué des intoxications alimentaires ou un mauvais impact social ;

- Avoir accordé le permis aux demandeurs ne remplissant pas les conditions ou avoir accordé le permis en allant au-delà de ses pouvoirs ;
- Ne pas avoir rempli les missions d'administration et de contrôle de la sécurité sanitaire des alimentaires et que cela ait provoqué une intoxication alimentaire.

Les mêmes sanctions peuvent être infligées contre les dirigeants et les agents directement responsables des gouvernements à l'échelon de district et au-dessus, s'ils n'ont pas rempli leurs missions dans l'administration de la sécurité sanitaire des aliments ou dans la gestion des intoxications alimentaires dans leur circonscription administrative⁴.

- ***Sanctions pénales***

Les sanctions pénales sont prévues par le code pénal⁵.

1) En cas d'infraction de production ou de vente des aliments non conformes aux normes de sécurité sanitaire des aliments

Selon ce code, toute personne qui produit ou vend des aliments non conformes aux normes de sécurité sanitaire des aliments et susceptibles de provoquer une intoxication alimentaire grave, ou toute autre maladie grave d'origine alimentaire, encourt une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à 3 ans ou de détention criminelle et une amende ; dans le cas où l'infraction occasionne de graves dommages à la santé humaine ou il y a d'autres circonstances aggravantes, le délinquant encourt une peine d'emprisonnement de 3 ans à 7 ans et une amende ; en cas de circonstances particulièrement graves, le délinquant pourra être condamné à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à 7 ans ou d'emprisonnement à perpétuité et une amende ou la confiscation des biens.

2) En cas d'infraction de production ou de vente des aliments contenant des ingrédients toxiques ou dangereux

Toute personne qui additionne des matières non alimentaires toxiques ou nocives dans les aliments ou qui vend en toute connaissance de cause des aliments mélangés avec des matières non alimentaires toxiques ou nocives, sera condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 5 ans et à une amende ; dans le cas où l'infraction occasionne de graves dommages à la santé humaine ou s'il y a d'autres circonstances aggravantes, le délinquant pourra être condamné à une peine d'emprisonnement de 5 ans à 10 ans et à une amende ; lorsque l'infraction a provoqué le décès d'une ou plusieurs personne(s) ou en cas de circonstances particulièrement graves, le délinquant encourt une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée minimale de 10 ans, l'emprisonnement à perpétuité ou la peine de mort, et simultanément à une amende ou la confiscation des biens.

En conclusion, la législation chinoise relative à la sécurité sanitaire des aliments a connu une évolution intéressante et encourageante, allant d'une lacune importante des règles à une législation qui se précise progressivement, une réglementation qui a su s'adapter à l'évolution de la situation de la matière du pays. On pourrait dire que sur le plan législatif, la Chine est désormais dotée d'une législation relativement complète et modernisée en matière de sécurité sanitaire des aliments.

⁴ Cf. L'article 142 de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments.

⁵ A cet égard, voir LU Jianping, *la protection de la sécurité alimentaire en droit pénal chinois*, Revue internationale de droit économique, 2010 :1 t. XXIV, 1, p. 123 – 137.

Une législation, même parfaite, ne permettrait pas d'éradiquer l'ensemble des problèmes de sécurité sanitaire des aliments dans le pays, encore faut-il que cette législation soit respectée et appliquée de manière effective. En raison de la complexité des problèmes (un nombre extrêmement important des PME et des entrepreneurs individuels intervient dans le secteur alimentaire, la filière alimentaire touche différentes parties prenantes de la chaîne allant de la production à la consommation en passant par la distribution, ...). Il faudrait que l'ensemble des parties prenantes, les pouvoirs publics, la société civile, les médias, les consommateurs, et surtout les producteurs et les commerçants des produits alimentaires soient mobilisés, agissent ensemble et chacun dans son rôle pour que la sécurité sanitaire des aliments soit effectivement assurée et que tous puissent avoir accès à une alimentation de qualité et saine dans l'Empire du milieu. Pour atteindre cet objectif, la Chine a encore un long chemin à parcourir.