

Mémoire pour l'obtention du
Diplôme d'Établissement «Protection Animale: de la Science au Droit» (DE PASD)

**La gouvernance des agences européennes dans l'évolution de la réglementation
européenne en matière de protection animale:
le cas de l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA)**

Mémoire sous la direction de M. Stéphane Lavigne

Nathalie Hélène Cogi

Session 2018

SOMMAIRE

Introduction.....	4
I. Les agences européennes.....	5
I.I.I) Définition.....	5
I.I.II) Historique	6
I.I.III) Classification des agences.....	8
I.II.I) Actes de Soft Law: actes juridiques non contraignants.....	11
II. L'EFSA: Cas d'étude.....	13
II.I.I) Introduction.....	13
II.I.II) Gouvernance.....	14
II.I.III) Le rôle de l'EFSA.....	16
II.II.I) AHAW PANEL (EFSA Scientific Panel on Animal Health and Animal Welfare):	18
II.II.II) L'impact de l'évidence scientifique dans la réglementation européenne en matière de bien-être animal	21
Conclusion.....	25
 Bibliographie	

Je tiens à remercier M. Stéphane Lavigne pour m'avoir encadrée tout au long de ce travail,

Je tiens à remercier M. François Darrilhaube, responsable de la formation DE PASD, ainsi que
M. Sébastien Gardon pour les conseils à la réalisation du mémoire,

Je tiens à remercier les chercheurs, qui grâce à leurs suggestions et contributions, ont permis
l'aboutissement de ce mémoire.

INTRODUCTION

L'analyse et le rôle de la science ont suscité depuis toujours d'innombrables réflexions et débats dans le contexte de la société moderne.

De nos jours les systèmes législatif, juridique et politique sont de plus en plus concernés par des problèmes d'ordre scientifique et pour cela ils ont dû s'équiper de structures adéquates de consultance et d'expertise afin de pouvoir répondre aux attentes réglementaires autour de ces sujets. La réflexion sur les rapports entre la science, le droit et la politique a pendant longtemps gardé un caractère techniciste et d'orientation positiviste. Cette vision reflétait la science comme étant une institution sociale indépendante déterminant avec ses propres critères les connaissances à suivre dans certaines situations: une réalité neutre envers la société et le droit capable de fournir des vérités objectives; de la même manière le droit représentait une mère configuration et application des normes techniques recevant sans discernement les connaissances scientifiques (Salvi, 2011).

Depuis le début des années 1990 se précise une nouvelle configuration des implications des savoirs scientifiques dans la société, en liaison avec la notion de risque. Suite aux catastrophes technologiques dont ces années ont été marquées les sciences furent remises en cause tout en apparaissant plus que jamais indispensables pour faire face à ces problématiques. L'expertise scientifique à destination politique, consistant à solliciter, dans un processus de *policy-making*, les capacités de la science à diagnostiquer et à réguler les risques, apparaissait donc comme un point clef de cette nouvelle configuration (Granjou, 2003).

C'est donc dans un contexte de défiance que la nécessité de «concilier le besoin croissant d'expertise avec la remise en cause de sa légitimité traditionnelle» conduit en effet à remplacer progressivement le modèle traditionnel fondé sur l'«autorité naturelle» de la science par un modèle caractérisé par la définition de procédures légitimant l'appréciation portée sur le risque (Pierre-Benoît Joly, 1998).

L'augmentation de la complexité technique et scientifique de nombreuses problématiques a rendu inadéquates les structures administratives classiques des États membres et a poussé vers un nouveau modèle d'administration et de régulation des risques basé sur l'expertise.

De telle manière le concept de risque et sa régulation s'est conjugué avec le paradigme des *independent agencies* avec la création d'agences de régulation au sein de l'Union Européenne.

Le développement de ces organes vise à améliorer l'efficacité du processus décisionnel en développant des formes de régulation indirecte ou *information-based* grâce à la qualité et à la transparence des opinions scientifiques élaborées (Salvi, 2011).

Dans cette perspective le présent travail recherche à définir dans une première partie la configuration actuelle des agences européennes et spécifiquement leurs caractéristiques principales, leur gouvernance et leurs instruments juridiques (actes de *soft law*) au sein du système politique de l'Union Européenne.

Dans la deuxième partie il est question de présenter le cas particulier d'une agence européenne telle que l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA). Celle-ci a été choisie vu le rôle décisif qu'elle joue à l'égard de la problématique du bien-être animal.

La *raison d'être* de cette agence en matière d'expertise scientifique et de régulation à travers la production d'avis et de recommandations au sein du processus législatif recouvre une importance essentielle pour la compréhension de la législation dans le domaine du bien-être animal.

L'impact de l'EFSA et en particulier du Panel scientifique relatif à la santé et au bien-être animal (AHAW Panel) a été étudié en tenant compte des principes et des facteurs principaux qui régissent cette agence et d'exemples législatifs concrets.

I. Les agences européennes

I.I.I) Définition

Les agences européennes se sont rapidement développées au fil des années sur le plan de leur nombre et de leur importance: elles constituent aujourd'hui une partie importante dans le paysage institutionnel de l'Union Européenne.

La définition d'agence européenne se présente néanmoins difficile, d'une part parce qu'il n'existe pas de définition commune et d'autre part parce que la documentation officielle ne propose pas non plus de définition unique mais les associe au concept d'organes délégués.

Selon Barbieri et Ongaro (2008)¹ les agences sont des solutions organisationnelles structurellement désagrégées, établies au moyen d'actes de délégation publique par la Commission Européenne et constituent des organes supranationaux qui trouvent dans la Commission leur principale administration parente et qui, à certains égards, conditionnent de l'extérieur les États Membres².

Les caractéristiques principales des agences européennes peuvent être ainsi globalement résumées comme étant des organes soumis au droit communautaire, au statut juridique indépendant et subventionnés financièrement par les Institutions Européennes. Dans la majorité des cas, elles ont un siège permanent dans un des États Membres et elles sont indépendantes administrativement et financièrement dans l'exécution des missions pour lesquelles elles ont été désignées.

Il est important de constater que les premières agences ont été instituées sur base de l'article 352 par.1er TFUE (ex art. 308 TCE), qui prévoit l'adoption par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, des mesures appropriées pour réaliser l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu des pouvoirs d'action. Lors de la création des premières agences, il a été considéré par la Commission et le législateur que le traité ne permettait pas d'utiliser d'autre base juridique pour la création d'instances institutionnelles telles que les agences. A partir de 2002 et de la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), la Commission et le législateur communautaire sont revenus sur cette approche et se sont accordés pour utiliser les bases juridiques sectorielles, liées aux politiques instaurées par le droit communautaire primaire. Cette approche s'inscrit dans la perspective, non pas d'établir un nouvel organe institutionnel, mais de créer un nouvel instrument de mise en œuvre de politiques spécifiques.

Les agences de l'UE répondent donc à des besoins spécifiques qui sont évalués au cas par cas par la Commission et les législateurs. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (*Jurisprudence Meroni*³), toute délégation de pouvoirs à des agences de l'UE doit se limiter à des «pouvoirs d'exécution nettement délimités» et ne peut inclure de pouvoirs «impliquant une large liberté d'appréciation».

I.I.II) Historique

Historiquement le phénomène de «agentification» s'est développé à la fin du vingtième siècle lors de la création des premières agences dans les années 1970, appelé la première vague, et ensuite dans

1 Barbieri et Ongaro (2008). «Les agences de l'UE: points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2008/3 (Vol. 74), p. 419-446.

2 La perspective de l'équilibre (dynamique) intergouvernemental/supranational de l'UE: «intergouvernementalisme» désigne les systèmes dans lesquels les États-nations coopèrent, dans des situations et conditions qu'ils peuvent contrôler, les uns avec les autres, sur des questions d'intérêt commun. Le «supranationalisme» désigne les situations dans lesquelles les États travaillent les uns avec les autres selon des modalités qui ne leur permettent pas de conserver un contrôle total des développements futurs. Les facteurs qui font ressortir les caractéristiques supranationales de l'UE concernent les fonctions importantes attribuées à la Commission européenne (y compris la fonction d'initiative quant à la formulation des politiques publiques au niveau européen), les pouvoirs accrus du Parlement européen et le rôle joué par la Cour de Justice européenne tout au long de l'histoire de l'intégration européenne. Nugent, N. 2006. *The government and politics of the European Union*. 6th edition Basingstoke: Palgrave, now Palgrave Macmillan.

3 *Meroni v. High Authority* Case 9/56 [1957–58] ECR 133.

les années 1990 et 2000 avec la deuxième et troisième vague.

La deuxième vague de création d'agences et les suivantes sont nées comme instrument de réponse aux nouvelles demandes de nature technique et/ou scientifique auxquelles les Institutions Européennes devaient faire face, particulièrement la Commission Européenne voulut renforcer son travail administratif, sa transparence et sa légitimité. En accord avec Curtin (2005)⁴, les décisions qui ont amené à la création des agences ont été motivées par la nécessité de répondre à des circonstances bien précises et à l'occurrence de vraies crises. La création de l'EFSA suite aux crises de dioxine en Belgique et de la vache folle en Angleterre ou de l'EMA (Agence européenne des médicaments) suite aux désastres maritimes de l'Estonia Ferry et des Erika et Prestige tankers en sont des exemples.

Depuis les années quatre-vingt-dix, l'exécutif communautaire s'est penché sur la réflexion d'une longue durée concernant la création, le fonctionnement et les modes opératoires de ces organes, en l'absence de base juridique dans les traités. Cette réflexion se présentait aussi sous un angle politique en vue des enjeux de pouvoir entre les différentes institutions et notamment à l'égard de la fonction exécutive entre la Commission et le Conseil de l'UE.

Il est important de citer les documents clés qui ont marqué le fonctionnement et la création des agences et notamment les nombreux essais de la Commission de promouvoir un encadrement juridique et politique de ces structures: la première étape est constituée par l'adoption du Livre Blanc sur la gouvernance européenne⁵ qui considérait le modèle de l'agence comme un instrument permettant d'améliorer la mise en œuvre des politiques et des réglementations communautaires et ultérieurement par la publication de deux Communications présentées par la Commission⁶ concernant la volonté de présenter un accord interinstitutionnel avec le Conseil et le Parlement.

Au début de l'année 2005⁷, la Commission proposait formellement au Parlement européen et au Conseil l'adoption du susdit accord interinstitutionnel afin de définir ce qu'est une agence de régulation ainsi que les missions qui pouvaient être conférées à ce type d'organe. L'objectif de ce texte était de déterminer les conditions relatives à la création et au fonctionnement des agences, limité dans un premier temps, aux agences de régulation encore à établir. Il proposait pour la première fois une notion d'agence de régulation comme suit: «Une agence européenne de régulation peut donc être définie comme une entité juridique autonome créée par le législateur pour participer à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en œuvre d'une politique communautaire. Par ses tâches elle contribue, en effet, à améliorer la façon dont les règles sont mises en œuvre et appliquées dans toute l'UE. Elle participe ainsi activement à l'exercice de la fonction exécutive au niveau communautaire». Si ce projet d'accord interinstitutionnel recevait le soutien du Parlement européen, en revanche le Conseil s'y était opposé sur le fondement de l'absence de base juridique adéquate dans les traités.

En conclusion de ces échanges la Commission a finalement décidé de reprendre l'initiative, afin de contourner le blocage du Conseil, d'une part en formulant une nouvelle Communication "Agences européennes: orientations pour l'avenir"⁸ qui constatait la nécessité d'adopter une approche commune, tout en respectant la diversité de ces organes, et de délimiter un cadre normalisé pour leur permettre d'occuper une place cohérente dans la gouvernance européenne et d'autre part en retirant le projet d'accord interinstitutionnel, bien qu'elle préconisât d'en retenir les principes.

4 Curtin, D. 2005. Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. In D. Geradin, R. Muñoz and Petit (eds) Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance, Cheltenham: Edward Elgar.

5 Livre blanc sur la gouvernance européenne: COM (2001) 428 du 25 juillet 2001. JOCE C 287 du 12.10.2001, p. 1.

6 Communication de la Commission "Gouvernance européenne: Mieux légiférer". COM (2002) 275 du 6 juin 2002.

Communication de la Commission "l'encadrement des agences de régulation": cf. document COM (2002) 718 du 11.12.2002.

7 Résolution du Parlement européen du 1er décembre 2005: document P6_TA(2005)0460.

8 Documents COM (2008) 135 et SEC (2008) 323.

Elle décide également de lancer une évaluation des agences⁹, dont les conclusions soulignent la création de ces organes, au cas par cas, sans vision globale, la fixation des sièges sur des critères peu transparents, le chevauchement des compétences des différentes agences, les modes de gouvernance à revoir et la responsabilité et les obligations des directeurs d'agence à préciser.

Enfin un groupe de travail interinstitutionnel avec des représentants du Parlement Européen et du Conseil a été créé pour dresser un bilan politique des actions et de la place des agences de régulation dans la gouvernance européenne, afin de concevoir un modèle qui définisse la responsabilité politique des institutions vis-à-vis de ces organes. Au sein de cette instance, le Conseil a eu pour objectif de préserver son autorité sur les agences, dont les organes dirigeants sont composés de représentants des États membres, tout en limitant le pouvoir du Parlement Européen et en fixant un cadre au pouvoir de la Commission.

Ce texte, présenté sous forme d'une déclaration commune des trois institutions, a pour caractéristique première de n'être pas contraignant, ce qui le distingue fondamentalement d'un accord interinstitutionnel, dont les dispositions sont juridiquement obligatoires et permet de nombreuses dérogations aux principes fixés. Il se penche sur la création d'agence qui doit se fonder sur une analyse d'impact, à propos de l'opportunité de créer un nouvel organe communautaire décentralisé, sur base de l'évaluation des différentes options possibles. Concernant le siège, la déclaration commune réaffirme la prérogative du Conseil de fixer le lieu du siège et la répartition des organes décentralisés sur tout le territoire de l'Union Européenne.

Le texte formule également des recommandations à propos du cadre de gouvernance qui, tout en demeurant incomplet, constitue néanmoins un progrès.

D'un point de vue historique, il existe une autre raison qui justifie la naissance et le développement de ce genre de structures et se traduit sous le nom de New Public Management (NPM). Ce concept introduit au début des années 1980 au Royaume-Uni et successivement dans d'autres pays porte son idée principale sur le fait que le secteur public est inefficace et qu'il est souhaitable de transposer dans ce secteur des méthodes du secteur privé. À la rigidité d'une administration bureaucratique centralisée, focalisée sur son propre développement, le NPM oppose un secteur public reposant sur les trois E «Économie, Efficacité, Efficience», capables de répondre à moindre coût aux attentes des citoyens (Amar et Berthier, 2007).

L'application des nouveaux principes économiques et managériaux du NPM en réponse à des problématiques propres au secteur public relève de différents principes tels que la concurrence, l'incitation et la désagrégation. En relation avec la désagrégation on constate d'autres pratiques qui se sont développées: l'agencification en premier lieu, le découplage des systèmes politiques, l'amélioration de la mesure des performances; en relation avec la concurrence: la sous-traitance, la dérégulation, la libéralisation du marché des produits; en relation avec l'incitation: la privatisation du capital, les partenariats public/privé et la liaison des rémunérations aux performances.

La réflexion de base de la création des agences est qu'en s'affranchissant des règles et des procédures du modèle bureaucratique, celles-ci se concentreront sur les tâches définies et auront une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources mais seront en même temps plus faciles à contrôler, à surveiller et à sanctionner. Ainsi l'autonomie est contrebalancée par un haut niveau de contrôle des résultats. Il s'agit d'une désagrégation structurelle et procédurale de l'administration centrale avec la création d'agences qui se chargent de prestations définies et qui forment leur propre système de gouvernance. Ainsi les autorités politiques élues définissent le contenu et les formes de mises en oeuvre des politiques publiques en collaboration avec l'administration centrale et les agences deviennent responsables par délégation de l'exécution concrète de l'ensemble ou d'une partie des tâches correspondantes. En contrepartie, les agences seront contrôlées sur la base de leurs performances définies préalablement en fonction des tâches ou des objectifs.

⁹ Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009, Final Report Volume I, Synthesis and prospects, Ramboll, Euréval, Matrix, December 2009.

1.1.III) Classification des agences

Pour cette raison il est important de prendre en compte dans l'analyse des agences européennes 3 principes généraux selon lesquels se base une différenciation de ces structures: la désagrégation structurelle, la contractualisation et l'autonomisation. Talbot (2004) décrit la «désagrégation structurelle» comme une division entre «la politique et les opérations» ou comme une division du travail entre «formulation des politiques et mise en oeuvre de celles-ci» c'est à dire une forme de spécialisation fonctionnelle. Elle désigne les caractéristiques de la séparation entre l'agence et l'administration parente et elle est mesurée en terme de: distance institutionnelle entre l'agence et la Commission qui augmente quand l'agence a un statut juridique, décide de son statut et lorsqu'elle dispose d'un conseil d'entreprise et de degré de complexité des agences européennes (les différents domaines stratégiques dans lesquels elle opère, hétérogénéité des résultats et des fonctions assumées).

La contractualisation désigne la relation entre les acteurs chargés de formuler la politique et les acteurs responsables des opérations: une sorte de contrat (sur le plan organisationnel) qui définit ce que doit faire l'agence en échange des ressources qu'elle reçoit. La relation contractuelle est notamment axée sur les résultats qui sont définis en termes de produits et d'impacts sur les citoyens ou d'autres destinataires de l'action de l'agence. Les indicateurs mesurant le degré de contractualisation ont été définis comme suit: existence du contrat, contenu, ensemble de tâches réglementées par le contrat; existence d'un lien entre objectifs et gestion des ressources humaines (en termes d'évaluation et de possibilité de remplacement de la direction en cas de non réalisation des objectifs de l'agence); existence d'un lien entre réalisation des objectifs et mise à disposition de ressources supplémentaires pour l'agence; existence d'un système de surveillance du contrat.

Ces deux catégories d'analyse doivent être complétées par la notion de «autonomisation» qui suppose que la création d'un organe distinct ne suffit pas si celui-ci ne bénéficie pas de l'autonomie nécessaire pour assumer ses fonctions. L'autonomie relative comprend la nécessité de définir la relation entre l'agence et son administration parente (essentiellement la Commission).

L'autonomie présente trois dimensions: financière, managériale et stratégique. L'autonomie financière désigne la capacité d'acquérir des ressources financières supplémentaires en plus du financement de la Commission. L'autonomie managériale mesure l'autonomie de l'agence en ce qui concerne la gestion de ses ressources financières, humaines et organisationnelles et l'autonomie du directeur exécutif pour la détermination des effectifs, de la structure et de la désignation des cadres. L'autonomie managériale peut aussi se mesurer par la possibilité pour le personnel de l'agence de ne pas être soumis aux règles communautaires, ainsi que par la possibilité pour l'agence de décider des transactions financières et des niveaux de dépenses. L'autonomie stratégique désigne l'influence de l'agence sur la formulation des objectifs de la politique publique et sur la sélection des instruments visant à mettre en oeuvre cette politique.

Il existe deux catégories d'agences européennes avec différentes caractéristiques: les agences de régulation ayant des rôles bien spécifiques et un fondement juridique lié au cas par cas et les agences exécutives sous le contrôle du Conseil de l'Union Européenne.

Ces deux catégories se différencient en termes de missions, niveau d'indépendance et gouvernance ce qui explique ainsi, au vue de leur emplacement, leur différente relation avec la Commission Européenne: les agences de régulation siègent dans les États membres tandis que les exécutives se situent soit à Bruxelles soit au Luxembourg.

Les agences exécutives ont un rôle plus défini aux sein du cadre institutionnel de l'UE et une seule base juridique¹⁰. Les tâches qui leur sont dévolues doivent avoir un lien avec la gestion des programmes communautaires, elles sont établies pour une durée limitée et sont toujours situées près du siège de la Commission. La responsabilité de la Commission à leur égard est claire: elle les met en place, elle les contrôle véritablement et désigne les représentants clés de leur personnel

¹⁰ Règlement (CE) 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives aux programmes communautaires.

administratif.

Les agences de régulation reposent chacune sur un règlement sectoriel différent, souvent adopté par une procédure de codécision. Elles sont parfois appelées «agences traditionnelles» en raison de leur ancienneté ou «agences décentralisées» parce qu'elles sont disséminées dans toute l'Europe.

Il s'agit d'organismes indépendants dotés d'une personnalité juridique propre dont la majorité est financée par le budget de l'Union Européenne et, dans certains cas, par la perception directe de redevances ou de rémunérations.

Toute agence de régulation de l'Union Européenne doit adopter sa propre réglementation financière. Si l'agence reçoit une subvention communautaire, celle-ci doit appliquer les dispositions du règlement financier (RF) de l'Union Européenne¹¹. La réglementation financière de l'agence doit également être conforme au règlement délégué (UE) n°1268/2012 de la Commission relatif aux règles d'application du règlement financier ainsi qu'au règlement portant le règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 208¹². L'agence ne peut s'écarter de la réglementation financière de l'Union que si les exigences spécifiques de son fonctionnement le nécessitent, avec l'accord préalable de la Commission.

En ce qui concerne la classification des agences de régulation il est possible de les classer comme suit selon les fonctions clés qu'elles exercent:

- les agences qui adoptent des décisions individuelles produisant des impacts juridiques contraignants à l'égard de tiers: CPVO, OHIM, EMA, EASA et ECHA¹³ ;
- les agences qui apportent une assistance directe à la Commission ou, si nécessaire, aux États membres sous forme d'avis techniques et scientifiques et/ou de rapports d'inspection: ECDC, EMSA, EFSA, ERA et EMA¹⁴ ;
- les agences en charge d'activités opérationnelles: EAR, GSA, CFCA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL et CEPOL¹⁵ ;
- les agences qui sont responsables de collecter, analyser et produire de l'information scientifique objective, fiable et facilement accessible: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, EFSA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA et EIGE¹⁶ ;
- les services soumis à d'autres agences et institutions: CdT (Centre de traduction des organes de l'Union Européenne).

11 Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil. JOUE L 298 du 26.10.2012, p. 1. Cf. l'article 208 par. 1er RF.

12 Règlement délégué (UE) n° 1271/2013 de la Commission du 30 sept 2013 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 208 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement Européen et du Conseil. JOUE L 328 du 7.12.2013

13 CPVO (Office communautaire des variétés végétales), OHIM (Office de l'harmonisation dans le marché intérieur: marques, dessins et modèles), EMA (Agence européenne des médicaments), EASA (Agence européenne de la sécurité aérienne), ECHA (Agence européenne des produits chimiques).

14 ECDC (Centre européen de prévention et de contrôle des maladies), EMSA (Agence européenne pour la sécurité maritime), ERA (Agence ferroviaire européenne).

15 EAR (Agence européenne pour la reconstruction), GSA (Autorité de surveillance du GNSS européen dédiée aux systèmes de radionavigation par satellite), CFCA (Agence communautaire de contrôle des pêches), FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE), EUROJUST (Unité de coopération judiciaire de l'Union Européenne), EUROPOL (Agence européenne de police criminelle), CEPOL (Centre européen de police).

16 CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle), EUROFOUND (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie de travail), ETF (Fondation européenne pour la formation), EMCCDA (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies), EIGE (Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes), OHISA (Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail), ENISA Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information), FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne), EEA (Agence européenne pour l'environnement).

Les agences de régulation sont généralement dirigées par un organe collégial de direction qui est représenté par le Conseil d'administration, appelé aussi Comité de direction ou Comité exécutif, composé essentiellement de représentants des États Membres désignés par le Conseil.

De manière générale, il est composé soit d'un représentant par État, disposant chacun d'une voix, soit le Comité de direction est composé d'un nombre de représentants des États membres inférieur à vingt-huit. Le premier modèle s'applique dans le cas des agences qui participent à l'exercice de la compétence exécutive de l'Union européenne dans un domaine spécifique. Dans le deuxième cas, les tâches, conférées à l'agence par son règlement fondateur, n'impliquent pas, en principe, l'exercice de la compétence exécutive dans un domaine spécifique. Cette approche a été peu utilisée par le législateur et elle concerne les agences, dont la mission est liée à des questions relevant du social et/ou du dialogue social et dans ce cas le Conseil procède à une rotation des représentants, en tenant compte également de la nationalité. En principe, la Commission désigne au moins un représentant au sein de l'organe collégial de direction des agences de régulation, afin de permettre à celle-ci d'exercer sa compétence exécutive aux côtés des États membres. Dans la majorité des cas elle désigne deux membres au sein de ces instances mais cette règle n'est pas absolue: en effet dans quelques rares organes communautaires décentralisés la Commission ne désigne aucun représentant.

Ainsi, malgré plusieurs tentatives d'établir une parité entre les deux branches de l'exécutif de l'Union européenne au sein des organes de direction des agences, la Commission n'est pas parvenue à atteindre cet objectif, en raison de la volonté des États membres de conserver leur autorité sur de telles instances.

Le président du conseil d'administration d'une agence de régulation est, en principe, désigné par les membres de cet organe sur proposition de la Commission.

Après avoir examiné la composition des organes de direction des agences de régulation, il convient d'en présenter les tâches qui sont, en général, détaillées dans les dispositions du règlement de base:

- révoquer le directeur et les membres de certains organes de l'agence;
- adopter le programme annuel de travail;
- dresser chaque année un état prévisionnel des dépenses et des recettes;
- arrêter le budget définitif et le tableau des effectifs à l'issue de la procédure budgétaire annuelle;
- adopter le rapport annuel et le règlement intérieur;
- arrêter la réglementation financière applicable à l'agence;

Pour l'essentiel on peut affirmer que les États membres, qui disposent de la majorité des voix au sein des organes de direction, disposent d'une grande influence au sein des agences. Ils ont donc la faculté, grâce à leur représentativité, d'orienter les décisions de ces organes. Quant à la Commission, son influence découle de son rôle central dans le système institutionnel communautaire et notamment dans les domaines statutaire et financier. Toutefois, la coopération qui s'établit entre la Commission et les agences, notamment pour ce qui concerne la définition de leur programme de travail, n'affecte pas l'autonomie opérationnelle de ces dernières.

Dans certaines agences se trouvent aussi d'autres organes comme les comités scientifiques et les commissions de recours internes. Les comités scientifiques fournissent une assistance technique et scientifique d'une influence considérable dans les processus internes de décisions et en général dans ceux de l'Union Européenne en produisant des actes de *soft law*.

I.II.I) Actes de *Soft Law*: actes juridiques non contraignants

Les actes mentionnés en tant que actes juridiques de *soft law* sont adoptés par les agences européennes et introduisent le concept d'actes juridiques non contraignants.

Issu du droit international, le concept de *soft law* est essentiellement utilisé pour désigner des règles de conduite qui, tout en n'étant pas reprises dans les instruments juridiquement contraignants, produisent néanmoins des effets juridiques indirects.

Si le critère d'identification du concept du *soft law* est l'absence de caractère obligatoire, il est nécessaire de préciser le sens de cette expression. L'effet premier de la règle de "droit dur" (*hard law*) est d'exprimer un commandement, une habilitation ou une interdiction pour son destinataire. Un énoncé de *soft law* sera dépourvu de cette qualité mais pourvu de quelques effets juridiques, or c'est à raison de ces effets que la catégorie existe.

Il ne s'agit pas d'affirmer que les énoncés de *soft law* créent des droits et des obligations au bénéfice ou à la charge de ses destinataires mais plutôt qu'il existe un jeu d'influence du *soft law* sur les auteurs du *hard law* ou sur les énoncés du *hard law* eux-mêmes.

Il existe différents types d'actes de *soft law* et ce qu'il les rend plus ou moins "hard" c'est la marge d'appréciation laissée au destinataire, en particulier plus est basse la marge d'appréciation du destinataire concernant la décision de suivre le comportement suggéré par l'acte, plus est grande la portée normative de l'acte et vice versa.

Les actes de *soft law* peuvent être nommés de différentes manières (avis, recommandations, 'guidelines', communications) mais les noms n'ont pas une valeur juridique précise et donc n'en disent pas plus sur la portée *de facto* contraignante des actes en question.

Ils peuvent être classés en fonction de la valeur juridique "contraignante" et les deux catégories plus importantes à mentionner sont constituées par les avis et les recommandations.

L'avis est l'expression d'une opinion sur une question donnée qui s'insère généralement dans le cadre d'une procédure aboutissant à la prise d'un acte contraignant. C'est pour cette raison que les avis sont connotés en étant semi-impératifs. Certains avis permettent à la Commission de se prononcer sur la conformité de pratiques ou de réglementations nationales par rapport au droit de l'Union Européenne.

La recommandation est un instrument indirect qui s'apparente à de véritables instruments d'harmonisation fort proche des directives mais fondamentalement différente par l'absence de portée obligatoire. Visées expressément à l'article 288 du T.F.U.E., les recommandations sont susceptibles d'être adoptées soit par la Commission, soit par le Conseil. Quoique non obligatoires, les recommandations ne sont pas affranchies du processus juridictionnel. Elles sont effectivement susceptibles de produire, dans certains cas, des effets juridiques. Les juges nationaux sont tenus de prendre les recommandations en considération en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis, notamment lorsque celles-ci éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre, ou encore lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant. Les recommandations peuvent donc avoir une incidence sur les litiges nationaux, dans la mesure où les juridictions sont tenues de les prendre en considération lorsqu'elles sont susceptibles d'éclairer des dispositions à caractère contraignant.

En pratique, il arrive également que la Commission recoure à la recommandation en tant qu'instrument de coordination des politiques nationales.

Les demandes d'expertise augmentent considérablement et le recours à des scientifiques pour des "expertises" est devenu depuis quelques années un moment incontournable de la décision juridique, administrative ou politique. La sollicitation croissante des scientifiques par les décideurs, en amont du processus décisionnel, traduit une évolution des liens entre science et gouvernance.

L'expertise apparaît, de ce fait, comme une activité de médiation entre sciences et décisions, une source de normativité décisionnelle, qui joue un rôle préparatoire dans la prise de décision: elle joue un rôle d'intermédiaire entre la connaissance et la décision.

L'expertise semble être devenue un passage obligé dont ne peuvent s'affranchir les acteurs politiques pour la gestion de certains problèmes politiques complexes et le recours à celle-ci semble faire partie intégrante du processus d'élaboration, d'abord des politiques publiques, et ensuite des normes législatives et réglementaires.

L'expertise a ainsi pour objet d'exporter un savoir et une légitimité acquis dans le champ scientifique pour fonder des décisions sur des questions discutées dans le champ politique" (Pierre-Benoît, 2005). L'expertise a donc en partie liée avec la puissance publique et contribue, en quelque sorte, à la prise de décision politique. Gouverner semble désormais à s'entourer de compétences et d'avis fondés sur un savoir spécialisé (Cadiou, 2006).

En somme, il y a "expertise" quand des détenteurs de "savoirs", qui ne sont pas de connaissance commune, sont sollicités par un tiers dans un contexte d'action (Roqueplo, 1997).

Cette nécessité d'appeler à des spécialistes semble même vitale dans certaines situations présentant des risques importants, non seulement pour l'environnement mais aussi pour la santé des populations. C'est surtout une volonté de rationalisation des choix publics qui conduit les pouvoirs publics à recourir aux experts.

Figure imposée par la conjoncture, l'expertise scientifique est devenue, pour le décideur public, un vrai besoin qui conditionne la définition de l'action publique dans nombreux domaines. Ce que les autorités publiques attendent de l'expertise scientifique, sur des sujets complexes, c'est de traduire les données scientifiques du moment. Le rôle de l'expert est donc de fournir des informations scientifiques vulgarisées en réponse aux demandes formulées par ceux qui ont une décision à prendre (Roqueplo, 1997).

Au sein de l'Union Européenne les trois concepts fondamentaux que tous les organes de consultance scientifique, chargés de produire des avis et des recommandations, doivent respecter afin que la légitimation de l'information et du rôle de l'expert scientifique soit reconnue, sont l'excellence, l'objectivité et la transparence.

Le travail prend en considération ci-dessous le cas particulier d'une agence européenne, parmi celles mentionnées précédemment, qui opère dans le domaine de l'expertise scientifique et particulièrement en matière de sécurité alimentaire au sein de l'Union Européenne: l'EFSA (Agence européenne de sécurité des aliments).

II. L'EFSA: Cas d'étude

II.1.1) Introduction

La naissance de l'EFSA (Agence européenne de sécurité des aliments) s'est inscrite dans une période particulièrement marquée par une importante perte de confiance de la part des citoyens européens suite à plusieurs crises sanitaires notamment celle de la BSE ou «maladie de la vache folle» en Angleterre dans les années 1990. La crédibilité et la fiabilité apparaissent dans la création de cette récente agence européenne comme des éléments essentiels.

La Commission Européenne publie, en réponse à cette situation de crise, le Livre Blanc de la Sécurité Alimentaire en janvier 2000 où elle y propose un ensemble de mesures permettant d'organiser la sécurité alimentaire d'une façon plus coordonnée et intégrée et notamment en formulant les principes généraux sur lesquels devrait reposer la politique européenne en matière de sécurité alimentaire:

- une approche globale et intégrée s'appliquant à toute la chaîne alimentaire;
- une définition claire des rôles de toutes les parties prenantes (fabricants d'aliments pour animaux, exploitants agricoles et opérateurs du secteur alimentaire, les États membres, la Commission, les consommateurs);
- la traçabilité des aliments destinés aux humains et aux animaux et de leurs ingrédients;
- la cohérence, l'efficacité et le dynamisme de la politique alimentaire;
- l'analyse des risques (comprenant l'évaluation, la gestion et la communication des risques);
- l'indépendance, l'excellence et la transparence des avis scientifiques;
- l'application du principe de précaution à la gestion des risques.

Ce premier document officiel pose donc les bases pour l'introduction d'un système de régulation alimentaire basé sur les données scientifiques et marque une importante séparation fonctionnelle entre l'évaluation et la gestion des risques.

Le Livre Blanc de la Sécurité Alimentaire favorise ainsi l'élaboration du Règlement 178/2002, approuvé par le Parlement et par le Conseil, introduisant la Loi Générale sur les denrées alimentaires "General Food Law" (GFL)¹⁷, et établissant la création de l'Agence européenne de la sécurité alimentaire.

Dans ce cadre juridique l'EFSA est mise en place de ce fait en tant que Autorité alimentaire européenne indépendante, chargée de l'élaboration d'avis scientifiques sur tous les aspects touchant à la sécurité alimentaire, la gestion des systèmes d'alerte rapide et la communication des risques. La récolte, l'analyse et la communication de l'information concernant les risques potentiels pour l'alimentation humaine et animale jouent un rôle particulièrement important.

Le concept important qui régit la mise en place de cette agence européenne comme d'autre d'ailleurs, est le principe de précaution. Ce dernier concerne le plus souvent les situations dans lesquelles les autorités sont habilitées à prendre des mesures afin de prévenir la survenance de certains risques malgré l'absence de preuve scientifique indubitable sur l'existence d'un lien de causalité avec l'ampleur du dommage potentiel.

Le recours au principe de précaution présuppose tant l'identification des effets négatifs potentiels résultant d'un phénomène, produit ou procédé, que l'évaluation scientifique du risque ne permet pas d'évaluer avec une certitude suffisante le risque en question.

La Commission adhère à cette approche générale de la notion de gestion du risque, c'est-à-dire à cette division entre les responsabilités des scientifiques (évaluant le risque) et celles des organes de

¹⁷ Règlement 178/2002 EC du 28 Janvier 2002 (OJ L 31/1).

décision politique (gérant le risque). La mise en œuvre de cette approche basée sur le principe de précaution doit commencer par une évaluation scientifique aussi complète que possible et, si faire se peut, identifiant à chaque niveau le degré d'incertitude scientifique.

En conclusion le principe de base qui émerge de la création de l'Agence est celui selon lequel les décisions prises par les gestionnaires des risques pour protéger les consommateurs sont fondées sur des avis scientifiques solides fournis par un organisme indépendant: le mandat de l'Autorité est strictement celui de fournir des avis et non pas de légiférer ou d'inspecter, qui sont les responsabilités des gestionnaires tels que la Commission, le Parlement et les États Membres.

II.I.II) Gouvernance

L'EFSA est régi par un conseil d'administration dont les membres sont mandatés pour agir dans l'intérêt public et veillent à ce que l'EFSA opère de manière efficace et performante, remplisse son mandat et réponde aux attentes des institutions européennes et nationales, des parties prenantes et du public.

Le conseil d'administration compte 15 membres qui, ensemble, présentent un large éventail de compétences liées à la chaîne alimentaire. Les membres ne représentent aucun gouvernement, organisation ou secteur et ils sont nommés par le Conseil de l'Union Européenne, après consultation du Parlement Européen, sur la base d'une liste établie par la Commission à la suite d'un appel ouvert à manifestations d'intérêt. La Commission y est également représentée et les décisions au sein du conseil sont prises à la majorité des membres.

Les tâches principales du Conseil sont celles d'établir le budget et les programmes de travail de l'EFSA, contrôler leur mise en œuvre et nommer le directeur exécutif et les membres du comité et des panels scientifiques.

Le fonctionnement quotidien opérationnel de l'EFSA est sous la responsabilité du directeur exécutif et de l'équipe de direction. Le directeur est le représentant légal de l'Agence, nommé par le conseil d'administration, et est en charge de toutes les questions opérationnelles, celles liées au personnel et à l'élaboration du programme de travail annuel.

L'équipe de direction est composée de 4 sections, 4 départements subdivisés en différentes unités, constituées de panels scientifiques ayant chacun un référent et des experts qui y travaillent. Les panels scientifiques sont au total dix et se présentent divisés comme suit:

- AHAW: santé et bien-être des animaux;
- BIOHAZ: dangers biologiques;
- CEP: matériaux en contact avec les aliments, les enzymes et les auxiliaires technologiques;
- CONTAM: contaminants de la chaîne alimentaire;
- FAF: additifs alimentaires et arômes;
- FEEDAP: additifs ou produits ou substances utilisés en alimentation animale;
- GMO: organismes génétiquement modifiés;
- NDA: produits diététiques, la nutrition et les allergies;
- PLH: santé des plantes;
- PPR: produits pharmaceutiques et leurs résidus;

Les experts des ces panels sont indépendants et siègent pour un mandat de trois ans au sein de l'Agence. Ce sont donc des professionnels externes qui conduisent les travaux d'évaluation des risques et développent des méthodologies d'évaluation connexes. Tous les experts sont nommés sur base d'une procédure sélective et de preuves scientifiques d'excellence.

Les référents scientifiques des panels forment le comité scientifique qui a pour mission de soutenir les travaux des groupes d'experts sur des questions scientifiques transversales.

Le comité scientifique se focalise sur le développement de méthodologies d'évaluation des risques harmonisées dans des domaines pour lesquels des méthodes n'ont pas encore été définies à l'échelle globale de l'UE.

Le personnel de l'EFSA est présent pour assister le comité et les différents panels.

En soutien du travail des panels scientifiques l'EFSA dispose aussi de groupes de travail (working group) composés de scientifiques de l'agence et d'experts externes, possédant les spécialisations requises du panel, qui effectuent les travaux préparatoires aux évaluations.

L'EFSA est notamment composée aussi d'un Forum Consultatif qui fait le lien entre l'agence et les autorités nationales de sécurité alimentaire des États membres, plus l'Irlande et la Norvège.

Le Forum leur permet d'unir leurs efforts pour travailler ensemble sur des questions d'évaluation et communication des risques en Europe. Il peut aussi conseiller l'EFSA sur certains sujets et problèmes émergents en matière de sécurité alimentaire. La collaboration se déploie principalement pour échanger des données scientifiques, coordonner les messages en matière de communication des risques, traiter les questions prêtant à controverses et coordonner les activités et la duplication des travaux.

Ainsi structurée, l'Agence opère selon un processus bien défini qui commence après réception des demandes d'avis scientifiques émanant principalement de la Commission, du Parlement et des États Membres. Le processus comprend trois étapes principales: demande, évaluation et adoption qui se déroulent de manière générale comme détaillées ci-dessous.

Dès réception de la demande l'EFSA examine son contenu et en discute avec la Commission en abordant les questions qui doivent être clarifiées (par ex. la faisabilité de produire un avis scientifique dans les délais requis) et ensuite la Commission et l'Agence conviennent d'un mandat, définissant les termes de références et de délai.

L'Agence suit un *workflow* qui commence à partir du moment où elle reçoit une demande ou initie sa propre activité au moment où elle publie et communique ses découvertes scientifiques. Cela assure que toutes les demandes soient traitées de manière cohérente, transparente et objective et rend les processus internes clairs au bénéfice du risque envers les gestionnaires, les parties prenantes et les consommateurs.

Une fois le mandat établi, il est affecté à un des panels scientifiques ou au comité scientifique et examiné par le secrétariat respectif pour s'assurer qu'il soit clair, complet et en accord avec ce qui est attendu par le demandeur. Le panel en charge du mandat établit un groupe de travail (working group) afin d'évaluer les informations scientifiques disponibles, qui peuvent inclure des données fournies par les États Membres, des Instituts de recherche ou par l'industrie et élabore un projet d'avis à soumettre à discussion au panel. L'EFSA peut à tout moment solliciter des données supplémentaires auprès du demandeur. L'évaluation est ensuite adoptée à la majorité des membres du panel scientifique et la production de l'avis est publiée sur le site de l'EFSA ou sur le journal officiel.

Dans ce processus, l'Autorité vérifie également la Déclaration d'intérêt pour identifier les potentiels conflits d'intérêts, éliminant ainsi les experts qui pourraient éventuellement compromettre l'indépendance et donc la crédibilité de l'évaluation ultérieure.

L'EFSA réalise également des travaux de sa propre initiative qui sont définis comme des activités "auto-saisies".

Les productions scientifiques de l'EFSA peuvent être classées en deux grandes catégories: les avis du comité scientifique/panel et les autres productions scientifiques. Toutes ces productions sont publiques et trouvent leur fondement juridique dans le Règlement fondateur¹⁸.

La première catégorie se divise ultérieurement en: les *avis* du comité scientifique/panel qui sont définis par des «termes de références» et qui incluent le contexte et le mandat dans le cadre duquel les groupes travailleront; les *déclarations* du comité scientifique/panel se présentent sous la forme de documents concis sans le même niveau de détail que l'avis et sont normalement rédigées à une

18 Règlement CE n° 178/2002 du 28/01/2002, chapitre 3.

demande de réponse accélérée afin de traiter une question urgente, proposer un avis scientifique provisoire ou se pencher sur une évaluation antérieure publiée par l'EFSA; les *orientations* du comité scientifique/panel ont pour objectif d'expliquer les principes qui sous-tendent les procédures et les approches adoptées par l'EFSA en matière d'évaluation des risques aux évaluateurs des risques (y compris le comité scientifique ou les groupes scientifiques), aux gestionnaires des risques et/ou aux candidats soumettant des dossiers. Les documents d'orientation peuvent également être destinés à préciser les informations qui doivent être fournies par le secteur de l'industrie lorsque des demandes d'autorisation sont soumises à l'EFSA.

Les autres productions scientifiques peuvent être publiées à la demande de la Commission, de sa propre initiative ou conformément à la législation sectorielle d'application. On peut y retrouver les mêmes formes de productions (déclarations, orientations, conclusions, avis motivé et rapport scientifique) se différenciant sur le fait d'être préparées par un groupe de travail de l'EFSA et/ou par le personnel scientifique de l'EFSA. Leur contenu et leur publication sont approuvés par le directeur exécutif de l'Agence.

II.I.III) Le rôle de l'EFSA

L'EFSA est chargée de deux missions principales: la première de l'évaluation scientifique des risques (*risk assesment*) directement ou indirectement associés à la chaîne alimentaire et la deuxième de la communication des risques dans tous les domaines de son mandat. L'EFSA entreprend également des travaux scientifiques de sa propre initiative, en particulier dans les domaines tels que les risques émergents où la connaissance scientifique et les approches évoluent continuellement. Son travail comprend l'harmonisation des méthodologies de l'évaluation des risques et joue également un rôle important dans la collecte et l'analyse des données scientifiques pour assurer que l'évaluation soit soutenue par le plus complet panel d'informations scientifiques disponibles.

Elle travaille avec les États membres pour rassembler, partager et analyser des données à l'échelle de l'UE, ainsi que lancer des consultations publiques et des appels à la collecte de données provenant de sources externes.

La communication sur les risques associés à la chaîne alimentaire est un élément clé du mandat de l'EFSA. En communiquant dans un cadre ouvert et transparent basée sur les avis scientifiques indépendants de ses panels, l'EFSA contribue à l'amélioration de la sécurité alimentaire en Europe.

Au cours des dix dernières années, l'EFSA a joué un rôle essentiel afin de garantir que les consommateurs européens jouissent d'un niveau élevé de protection et soient bien informés en ce qui concerne les risques liés à l'alimentation. On pourrait citer quelques exemples de l'ensemble des activités fournies par l'Agence:

- une production d'avis scientifiques qui ont contribué à la réduction réussie des cas humains de *Salmonella*;
- une évaluation de plus de 3000 allégations de santé fournissant la base scientifique pour protéger les consommateurs européens de l'étiquetage potentiellement trompeur de produits alimentaires.
- Une réévaluation de la majorité des colorants alimentaires actuellement approuvés sur le marché de l'UE dans la cadre du processus d'évaluation de tous les additifs;
- une analyse annuelle des données des États Membres sur les zoonoses et les antimicrobiens résistants chez les animaux, ainsi que l'exposition des consommateurs aux résidus de pesticides;
- l'élaboration d'un large éventail de documents d'orientation pour soutenir les candidats soumettant des demandes de produits réglementés ainsi que des orientations générales pour l'évaluation des risques dans des domaines tels que les nouvelles technologies;

- la publication de plus de 2500 résultats scientifiques qui ont servi de base pour les mesures de gestion des risques et pour les initiatives politiques de l'UE en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux;
- le regroupement de plus de 1500 experts scientifiques indépendants pour effectuer les évaluations des risques;
- l'implémentation de l'un des systèmes les plus robustes pour assurer l'impartialité des avis scientifiques référencé parmi les organisations homologues;
- la mise en place d'une coopération et d'une information efficaces réunissant tous les États membres sur la base de sa stratégie de coopération;
- un travail en étroite collaboration avec des agences sœurs de l'UE et des organismes d'évaluation au-delà de l'UE afin de faciliter la coopération en matière d'évaluation des risques dans le monde entier.

II.II.I) AHAW PANEL (EFSA Scientific Panel on Animal Health and Animal Welfare): **Groupe scientifique sur la santé et le bien-être des animaux**

Présentation générale et méthodologie de travail

Le AHAW panel fait partie des dix panels d'experts présents à l'EFSA et s'occupe de donner des conseils scientifiques sur tous les aspects liés à la santé et au bien-être des animaux, à chaque stade de leur vie que ce soit des animaux producteurs de denrées alimentaires ou des animaux de compagnie. Ce panel scientifique analyse l'impact potentiel des conditions de vie et de l'environnement sur la santé et le bien-être des animaux ainsi que sur la santé humaine. Les membres du groupe AHAW sont des scientifiques provenant de toute l'Europe et possédant des compétences spécialisées en:

- évaluation quantitative et qualitative des risques, modélisation;
- microbiologie et pathologie (appliquées aux maladies infectieuses des animaux producteurs de denrées alimentaires, y compris les animaux aquatiques);
- épidémiologie;
- bien-être des animaux;
- productions animales.

La méthodologie de travail de ce Panel et plus en général de toute l'Agence est celle de l'évaluation des risques (*risk assessment method*): un domaine très spécialisé des sciences appliquées qui s'occupe de l'examen des données et des études scientifiques afin d'évaluer les risques associés à certains dangers. Les résultats de la part des experts de ces examens et de ces évaluations se présentent sous forme d'«avis» dans des domaines spécifiques.

Une évaluation formelle des risques en matière de bien-être animal comprend trois étapes fondamentales: l'évaluation des expositions, la caractérisation des conséquences et la caractérisation des risques.

La formulation du problème précède quelconque évaluation formelle et définit la question originale à résoudre. Elle établit l'objectif, l'étendue et la portée de l'évaluation et comprend les étapes suivantes:

- clarification de la question du risque;
- identification de la population cible: en règle générale représentée par un sous-ensemble de la population animale ayant des caractéristiques communes;
- identification des facteurs préoccupants pour le bien-être animal;
- identification des scénarios d'exposition et des conséquences connues sur le bien-être animal et leurs mesures;
- construction d'un modèle conceptuel.

Les facteurs préoccupants pour le bien-être animal sont définis comme étant susceptibles de nuire ou d'améliorer leur bien-être tandis qu'un danger est un facteur susceptible de causer une dégradation du bien-être.

La sélection des facteurs commence par la préparation d'une liste des besoins des animaux considérés, établie sur le fonctionnement biologique de l'espèce.

Il est alors nécessaire de procéder à une description claire des facteurs sélectionnés liés à leurs conséquences sur le bien-être. Les facteurs peuvent avoir des effets à la fois négatifs et positifs, et il peut y avoir aussi plus d'un effet. Une revue de la littérature scientifique devrait ensuite être entreprise pour rassembler toutes les études disponibles identifiant les associations entre les facteurs et les effets sur le bien-être. Celles-ci sont ensuite discutées et hiérarchisées au sein de la population cible et des questions de risque. Un scénario d'exposition est une séquence ou une combinaison d'événements liés à la question du risque qui comprend, en général, toutes les informations sur le logement, la nutrition, la sélection génétique, le transport, les procédures d'abattage et l'élevage auxquelles la population cible est soumise.

Il peut être nécessaire de décrire un scénario de référence à des fins de comparaison avec le scénario à l'étude (par ex. les cages stériles par rapport aux cages enrichies pour les poules pondeuses). La liste des facteurs peut être révisée après examen des différents scénarios d'exposition. A ce stade, les évaluateurs des risques proposent les conséquences sur le bien-être animal et la manière de les mesurer. Les conséquences sur le bien-être sont des changements résultant de l'effet d'un facteur ou de plusieurs facteurs. Au cours de cette étape, il convient de décider si l'évaluation inclura ou non simultanément les conséquences négatives (risques) et positives (avantages).

Des mesures basées sur les animaux (indicateurs) sont nécessaires pour évaluer les conséquences sur le bien-être. La formulation du problème n'est pas simplement une revue de la littérature et une description de toutes les informations disponibles sur un problème de risque; elle devrait également déterminer le type d'évaluation des risques à utiliser: qualitatif, semi-quantitatif ou quantitatif.

L'évaluation des risques appliquée au bien-être animal considère dans un scénario d'exposition soit simultanément plusieurs facteurs *vs* conséquence unique (MISC:multiple-inputs-single-consequences) ou plusieurs facteurs *vs* conséquences multiples (MIMC: multiples-inputs-multiples-consequences) ou encore un seul danger et une seule conséquence (SISC:single-input-single-consequence). Les animaux peuvent être exposés simultanément ou successivement à un ou plusieurs facteurs qui à leur tour contribuent à une conséquence ou à une variété de conséquence.

L'évaluation du scénario d'exposition devrait inclure une liste des facteurs pertinents: le niveau, la durée et la variabilité de l'exposition pour la population cible, ainsi que leur interrelations. Les étapes sont:

- la description de l'exposition: facteur présent/absent tout le temps (ex: sol glissant, couloirs trop étroits dans les abattoirs, présence d'un pathogène endémique); facteur présent/absent pendant une certaine période (ex: crier aux animaux ou les solliciter avec des outils); facteur à différents niveaux pendant tout le temps ou pendant une certaine période (ex:la température peut augmenter de 5 ou 10 °C ou une augmentation de 5 °C pouvant durer 1, 2 ou 5 jours);
- l'identification des données requises: le niveau, la durée et la variabilité doivent être décrites.
- la collecte des données: les données peuvent être obtenues à partir d'articles publiés dans des revues scientifiques ou rapports scientifiques et extraites directement ou indirectement des bases de données;
- interprétation et résumé des données: les données sont analysées avec les statistiques appropriées et interprétées par les experts du groupe de travail. A ce stade il est donc nécessaire d'évaluer quantitativement ou qualitativement tous les éléments d'incertitude relatifs à l'exposition. Si les données sont absentes ou inadéquates, il peut être nécessaire de recourir à des conseils d'experts.

La caractérisation des conséquences fournit une description qualitative ou quantitative de l'intensité et de la durée de la conséquence sur le bien-être animal pouvant résulter de l'exposition à un facteur ou à un scénario d'exposition.

Une liste des mesures sont sélectionnées afin de décrire les conséquences. L'interprétation des partitions pour chacune des mesures fournira une évaluation de l'intensité pour chaque conséquence spécifique sur le bien-être.

Si un facteur est caractérisé par divers niveaux et durées, alors l'évaluation des conséquences sur le bien-être doit être répété pour toutes les combinaisons pertinentes par niveau et par durée.

La caractérisation du risque est le processus de détermination de l'estimation qualitative ou quantitative, y compris des incertitudes qui en découlent, de la probabilité d'occurrence et de l'ampleur des conséquences sur le bien-être d'une population donnée. Il consiste à intégrer les résultats de l'évaluation de l'exposition et des conséquences. La structure et les critères de la caractérisation des risques différeront d'une évaluation à l'autre en fonction de la question de risque posée.

II.II.II) L'impact de l'évidence scientifique dans la réglementation européenne en matière de bien-être animal

Le but du travail des évaluations scientifiques effectuées par l'EFSA en matière de bien-être animal est celui de soutenir les mesures législatives de l'Union Européenne dans ce domaine sur la base de l'évidence scientifique (Ribò et al., 2009).

Il est important de préciser que selon le Règlement fondateur CE n°178/2002 tous aspects éthiques, socio-économiques, culturels et religieux sont en dehors du champ d'action de l'EFSA: seuls les gestionnaires des risques (Institutions européennes et États membres) traitent légitimement les facteurs socio-économiques, traditionnels et éthiques tandis que l'évidence scientifique constitue la base théorique et méthodologique du travail de l'Agence.

Depuis sa création l'Agence a publié de nombreux avis scientifiques, certains de caractère plus général et d'autres spécialisés dans le domaine de certaines espèces.

Le rôle de l'expertise scientifique est celui d'instruire les décisions des gestionnaires de risques tout en respectant certaines valeurs importantes qui sont le fondement des activités de l'Agence. Ces valeurs, découlant de l'article 22, paragraphe 7, du Règlement (CE) n°178/2002, sont l'excellence scientifique, l'ouverture, la transparence et l'indépendance et sont demandées par le Législateur en ce qui concerne la publication des avis scientifiques (Efsa policy, 2011).

Un autre facteur qui permet d'évaluer l'influence de l'impact des avis scientifiques de l'EFSA est représenté par le domaine de la santé humaine et de la sécurité alimentaire. Les demandes de la part des gestionnaires démontrent comment les avis scientifiques en matière de bien-être animal liés aux impacts sur la santé humaine ont nécessairement été pris en considération avec une attention majeure (Ribò et al., 2009).

Il est important de souligner que la sécurité de la chaîne alimentaire est indirectement affectée par le bien-être des animaux en raison des liens étroits entre le bien-être animal, la santé animale et les maladies d'origine alimentaire.

La littérature scientifique et juridique montrent plusieurs exemples de comment les avis scientifiques de l'EFSA ont été pris en considération lors de la formulation de nouvelles dispositions législatives. Dans le processus d'élaboration de la réglementation européenne, il faut noter le rôle majeur que peut jouer l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Berthe et al, 2012). Il existe donc un lien direct entre les avis de l'Autorité et certaines réglementations: en sont des exemples le transport ou l'abattage des animaux (Mirabito, 2013).

Le tableau n°1 montre le nombre de résultats scientifiques, ainsi que de rapports externes, qui ont été adoptés par le Panel AHAW depuis 2004 jusqu'en 2012 et par conséquent l'impact que cela a généré sur la législation européenne.

Table 1: Scientific outputs by the AHAW Panel between 2004 and 2012, as well as external scientific reports with breakdown into questions related to animal health and welfare

	AHAW Scientific Opinions ^(a)									
	Opinions ^(a)		Statements ^(a)		Guidances ^(a)		External scientific reports ^(b)		Technical reports ^(b)	
	AH	AW	AH	AW	AH	AW	AH	AW	AH	AW
2004	1	4								
2005	3	4								
2006	6	2	1							
2007	12	4					1		2	
2008	6	5								
2009	4	13		1	1		8	1	1	
2010	7	2	1				2	3		2
2011	6	1					1	3	1	
2012^(c)	2	3		1		1	3	1	4	1

Tableau n°1 Résultats scientifiques du Panel AHAW entre 2004 et 2012 ainsi que les résultats externes des rapports externes scientifiques liés à la santé et au bien-être animal (Berthe et al., 2012) AH: animal health AW: animal welfare

Deux exemples se prêtent particulièrement bien pour comprendre et souligner l'impact que les avis scientifiques adoptés par le Panel AHAW ont eu sur l'avancé de la réglementation européenne en matière de bien-être animal: le transport et les méthodes d'étourdissement et d'abattage des animaux de rente.

Concernant la problématique du transport animal les premières législations qui sont apparues remontent au début des années 1990 avec différentes Directives et Règlements (Directives 91/628/CEE¹⁹ et 95/29/CEE²⁰, Règlements CE n°1255/97²¹ et n°411/98²²) qui étaient basées sur évaluations scientifiques diverses. Au commencement des années 2000 et plus particulièrement en 2002 le Panel SCAHAW (actuellement AWAH suite à des restructurations internes propres à l'Agence) avait adopté un report scientifique²³ concernant les effets du transport pour les chevaux, les porcs, les brebis et les bovins et avait pris en considération les problèmes liés à la densité, le temps de voyage, de repos et les intervalles d'abreuvement et alimentation. L'interaction de ces facteurs avait été mise en relation avec les moments de chargement et déchargement, les conditions des véhicules et les méthodes de travail des opérateurs. Un autre élément important qui ressortait de ce report scientifique était la relation entre la transmission des maladies (par ex. peste porcine) et le transport et la nécessité de minimiser les contacts et la mixité entre les animaux transportés et ceux qui ne l'étaient pas tant en élevage qu'à l'abattoir.

Successivement le Panel AHAW adopta en 2004 les mêmes considérations de ce report scientifique en formulant un avis scientifique étendu à d'autres espèces animales²⁴ dont certaines conclusions et recommandations finales ont été adoptées par le Règlement du Conseil n°(1/2005)²⁵ et peuvent se synthétiser comme suit:

- les animaux doivent être chargés et déchargés des véhicules de transport avec la plus grande attention;
- la densité de stockage des animaux à l'intérieur du camion doit permettre aux animaux la liberté de mouvement, de repos et de maintien de leur équilibre durant le trajet;
- les animaux doivent être reposés, nourris et avoir accès à un point d'eau;
- le personnel doit être formé et les véhicules de transport conformes pour le transport d'animaux;
- les animaux qui sont dans l'incapacité de voyager (blessés ou malades) ne doivent pas voyager;
- aucun animal devrait marcher sur une rampe avec une inclinaison supérieure à 20°;
- l'utilisation de substances pharmacologiques modifiant le comportement de l'animal pour le voyage n'est pas permise sauf en cas de déplacement en avion et sous la supervision d'un médecin vétérinaire.

19 European Commission (EC) 1991. Council Directive 91/628/EEC of 19 November 1991 on the protection of animals during transport and amending Directives 90/425/EEC et 41/496/EEC. Off J. L 34, 11-12-1991, 17-27

20 European Commission (EC) 1995. Council Directive 95/29/EC of 29 June 1995 amending Directive 91/628/EEC concerning the protection of animals during transport. Off J L. 148, 30/06/95, 52-63

21 European Commission (EC) 1997. Council Regulation (EC) n°1255/97 of 25 June 1997 concerning Community Criteria for staging points and amending the route plan to in the Annex to the Directive 91/628/EEC. Off J. L 174, 02/07/1997, 1-6

22 European Commission (EC) 1998. Council Regulation (EC) n°411/98 of 16 February 1998 on additional animal protection standards applicable to road vehicles used for the carriage of livestock on journeys exceeding 8 hours. Off J. L 052, 21/02/1998, 8-11

23 European Commission (EC) 2002. The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle). In Report of Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare adopted on 22 March. EC, Brussels pp. 130.

24 European Food Safety Authority (2004). Opinion of Scientific Panel on Animal Health and Animal Welfare (AHAW) on a request of Commission related to the welfare of animals during transport. Question n° EFSA-Q-2003-094 adopted on 30 March 2004. EFSA, Parma.

25 European Commission (EC) 2005. Council Regulation (EC) n°1/2005 of 22 December 2004 on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EC and 93/119/EC and Regulation (EC) n°1255/97, Off J. L3 5/01/2005, 1-44

Table 3. Impact of the scientific evidence in the provisions of Regulation (EC) No. 1/2005 (adapted from Ribó et al., 2008b).	
Conclusions and Recommendations	Council Regulation (1/2005)
The education of personnel involved in handling animals, moving animals, or driving vehicles can greatly improve animal welfare.	Article 6. Transporters. Article 16. Training of staff Article 17. Training courses
Animals unfit to travel because they are injured or diseased or because their physiological state should not be transported	Annex I. Chapter I. Fitness for transport. 2. Animals that are injured or that present physiological weakness or pathological processes shall not be considered for transport.
Behaviour modifying drugs should not be given to animals in place of good practice for the transport of any animal. Using some drugs when animals are transported by air may be harmful.	Annex I. Chapter I. Fitness for transport. 5. Sedatives shall not be used on animals to be transported unless strictly necessary to ensure the welfare of the animals and shall only be used under veterinary supervision.
No animal should be required to negotiate a ramp steeper than 20°.	Annex I. Chapter III. Transport Practices. 1. (a) Ramps shall not be steeper than an angle of 20°.
Animals which may fight if mixed should not be mixed.	Annex I. Chapter III. Transport Practices. Separation 1.12 Animals shall be handled and transported separately...
Food and water should be provided at different time periods after a journey commences ...	Annex I. Chapter V. Watering and feeding interval, journey times and resting periods.

Tableau n° 2 L'impact de l'évidence scientifique dans la disposition du Règlement du Conseil CE 1/2005 (Ribó et al. 2008).

Le tableau n°2 montre les résultats de l'expertise scientifique en application au Règlement CE 1/2005 actuellement en vigueur dans la législation communautaire en matière de transport des animaux. Entre temps L'EFSA a produit un autre avis scientifique²⁶ en 2011 concernant les nouvelles avancées scientifiques liées à certains aspects du transport mais le législateur européen de 2005 n'a pas encore été l'objet d'une révision notamment pour ce qui concerne les trajets de longue durée provoquant stress et souffrances chez différentes espèces (euroactiv.com).

Un autre exemple de l'impact de l'évidence scientifique concerne la problématique de l'étourdissement et de l'abattage des animaux. A ce sujet le Panel AHAW de l'EFSA a adopté deux avis scientifiques en 2004²⁷ et 2006²⁸ concernant différentes espèces: bovins, porcins, volailles, chevaux, poissons mais aussi canards, oies et autres.

Les avis s'adressaient à la plupart des espèces élevées en Union Européenne et prenaient en considération les principales méthodes d'étourdissement et d'abattage à fins commerciales mais aussi pour des raisons sanitaires de contrôle de propagation des maladies.

De la même manière, les avis de l'EFSA en matière de bien-être animal des principaux systèmes d'étourdissement et de mise à mort (EFSA,2004) ont abouti au règlement (CE) n°1099/2009 du Conseil relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort (Ribó et al. 2009).

Ce Règlement (CE) n°1099/2009 du Conseil présente une liste des interventions actuellement autorisées dans l'UE, ainsi que les conditions dans lesquelles ces interventions peuvent être mises en œuvre. Le Règlement permet à la Commission de le modifier en énumérant des interventions supplémentaires étonnantes, à condition qu'elles garantissent un niveau de bien-être animal au moins équivalent à celui déjà approuvé.

L'EFSA a été invitée à effectuer de telles évaluations par exemple sur la mise en œuvre du système d'étourdissement à basse pression atmosphérique (LAPS-Law Atmosphere Pressure Stunning) sur les poulets de chair. Le groupe de travail mis en place ad hoc par l'EFSA a réalisé l'évaluation en

26 European Food Safety Authority, 2011. Scientific Opinion concerning the Welfare of Animals during transport. EFSA Journal 2011; 9(1):1966

27 European Food Safety Authority, 2004. Opinion of the Scientific AHAW Panel on the welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals. EFSA Journal 45:1-29

28 European Food Safety Authority, 2006c. Opinion of the Scientific AHAW Panel on the welfare aspects of the main systems of stunning and killing applied to commercially farmed deer, goats, rabbits, ostriches, ducks, geese and quail. EFSA Journal 326:1-38

trois étapes principales: effectuer une recherche documentaire approfondie, suivre l'extraction et l'analyse des données et effectuer un exercice de classement fondé sur l'opinion d'experts.

Les abattoirs de volaille utilisent principalement la méthode d'étourdissement dite d'électronarcose par bain d'eau: cette méthode consiste à accrocher la volaille aux dispositifs de suspension et à en immerger les ailes dans un bain d'eau, où elle est exposée à un courant électrique. Le courant circule dans les corps des animaux et les étourdit avant qu'ils ne saignent à mort.

Dans son rapport de 2004 l'EFSA relevait deux problèmes principaux en rapport à ce genre de méthode: la position inversée et l'accrochage sont douloureux et peuvent entraîner des dislocations et des fractures osseuses, la charge électrique reçue par chaque oiseau varie en fonction de la résistance de celui-ci et ne peut être contrôlée.

Tenant compte de ces avis, le règlement (CE) n°1099/2009, qui s'applique depuis le 1er janvier 2013, fixe des paramètres électriques pour l'étourdissement par bain d'eau.

Une des principales méthodes alternatives qui a été étudiée par l'EFSA afin de contrer les limites des méthodes actuelles est celle représentée par l'étourdissement sous basse pression atmosphérique (LAPS) grâce à laquelle la volaille est étourdie dans une chambre où l'air est retirée progressivement pour créer un manque d'oxygène.

La méthode LAPS n'étant pas encore autorisée dans l'UE mais largement utilisée aux États-Unis est devenue une méthode adoptable uniquement à certaines conditions en matière de vitesse de décompression, durée de chaque phase, durée totale d'exposition et caractéristiques des animaux (uniquement pour les poulets de chair pesant moins de 4kg) et dans certaines conditions environnementales telles que la température et l'humidité des locaux. Outre l'abattage commercial, la méthode est considérée comme appropriée pour l'abattage des poulets en cas de dépeuplement.

Le Règlement (UE) 2018/723 du 16 mai 2018²⁹ a autorisé l'étourdissement des poulets de chair pour l'abattage avec la méthode d'étourdissement à basse pression atmosphérique (Fugaro, 2018).

Plus globalement l'EFSA convient d'un point de vue strictement scientifique que l'étourdissement préalable à l'abattage soit une exigence statutaire dans l'Union européenne.

Les méthodes d'étourdissement induisent une perte temporaire de conscience et reposent sur des procédures de perforation rapide et précise pour provoquer le décès. Elles peuvent éviter et minimiser les réactions de peur et d'anxiété au même titre que les douleurs, les souffrances et la détresse chez les animaux concernés. L'Agence préconise l'adoption de ces méthodes dès lors qu'elles sont disponibles et leur efficacité avérée, dans la mesure où elles ne reposent pas sur l'hémorragie pour provoquer le décès.

Le groupe scientifique de l'EFSA a procédé à une évaluation de quelques-unes de ces méthodes, telles que le pistolet d'abattage, l'exposition au gaz et l'électronarcose et en a donné une description dans ces avis. Il a en outre estimé qu'il n'existait pas de méthode idéale d'étourdissement et de mise à mort des animaux pour un abattage commercial ou pour la lutte contre les maladies: il est donc nécessaire de sélectionner les procédures présentant les avantages maximaux pour le bien-être des animaux.

La situation particulière appliquée au cas de l'étourdissement des poulets de chairs rentre clairement dans une démarche de prise en compte de l'expertise scientifique en tant que «savoir objectif» dans le processus décisionnel. Ce qui n'est pas toujours le cas si l'on prend en considération les dérogations en matière d'abattage religieux: en effet ces dérogations ne font pas l'objet des recommandations et des conclusions susmentionnées de la part des experts de l'EFSA en matière d'étourdissement et d'abattage d'animaux.

²⁹ Règlement d'exécution (UE) 2018/723 de la Commission du 16 mai 2018 modifiant les annexes I et II du Règlement 1099/2009 du Conseil sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort CE en ce qui concerne l'approbation de l'étourdissement par basse pression atmosphérique.

CONCLUSION

Le rôle de l'expertise scientifique a été traité dans ce mémoire afin de comprendre quels sont les enjeux qui la caractérisent dans le processus de décision politique.

La création d'organes indépendants, dont les agences de régulation sont un cas exemplaire, représente un système d'administrations dotées de moyens significatifs et reposant sur la légitimité scientifique.

L'usage de l'expertise scientifique dans l'élaboration des politiques publiques est donc essentiellement lié à la complexification des problématiques dans certains domaines nécessitant une participation accrue des experts aux processus décisionnels.

L'expertise fournie par les scientifiques constitue une base importante des décisions politiques car les décideurs de l'administration publique tiennent compte de ces informations scientifiques pour décider.

Les éléments qui constituent la base pour la légitimation des publications scientifiques sont représentés par l'excellence des experts, la transparence du processus de réalisation des travaux et de la gouvernance de l'agence, l'autonomie de celle-ci dans le rapport avec les demandeurs et gestionnaires.

Le principe de précaution représente aussi un exemple de la prise en compte de l'expertise scientifique dans la décision politique incarnant la nécessité de prendre des mesures effectives de protection même en cas d'incertitude scientifique. En termes juridiques cela signifie que des mesures de prévention doivent être prises le plus tôt possible face à des risques de dommages dont on ne sait pas encore s'ils seront susceptibles d'intervenir.

Dans ce travail il a été question de prendre en considération l'exemple de l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) et d'étudier certaines des productions scientifiques formulées notamment dans le domaine du bien-être animal.

D'une certaine manière l'impact du travail de l'Agence sur l'avancée de la législation est un élément indispensable dans la prise en compte des problématiques liées à la protection et au bien-être animal.

Les avis et les recommandations représentent des instruments essentiels dans le processus de légitimation des choix de régulation de l'Union Européenne dans ce domaine: en sont des exemples le problème du transport d'animaux vivants et les méthodes d'étourdissement et d'abattage de certaines espèces.

Les exemples présentés confirment, grâce à la présence de sources bibliographiques, que certaines dispositions scientifiques ont été traduites dans un contexte législatif suite à la promulgation de règlements de la part de gestionnaires européens.

Il existe aussi des circonstances plus frustrées, qui n'ont pas été abordées spécifiquement dans ce travail à cause de l'absence d'études et de recherches en littérature, où les décideurs politiques à part entière se réservent le droit de ne pas suivre les recommandations de l'Agence.

D'une part cette hypothèse peut être expliquée par le fait que la science incarne de plus en plus aujourd'hui une institution sociale dynamique envers laquelle le droit ne se trouve plus en position de réception passive mais doit en établir les connaissances scientifiques juridiquement valables, tout en reconnaissant le trait distinctif que celle-ci porte à la décision finale.

Le processus décisionnel est constitué de différents langages, le langage social et politique en plus du langage scientifique. Il vise à stabiliser les connaissances et les pratiques scientifiques dans la vie sociale à travers des négociations et médiations sans lui laisser pour autant la parole définitive sur les sujets en discussion.

Il serait intéressant de continuer à investiguer les facteurs qui caractérisent ces autres domaines capables d'influencer les processus décisionnel et législatif au détriment des avis et des résultats scientifiques.

Bibliographie

Alberti, J.F., 2014. Le Agenzie dell'Unione Europea. Dottorato in Scienze Giuridiche, Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi di Milano.

Amar, A. et Bertheir, L., 2007. Le nouveau management public: avantages et limites. *Revue Gestion et management publics*, vol. 5, pp. 1-14.

Analytical Fiche N° 1 «Definition and classification of "European Regulatory Agency"». europa.eu (official website of European Union).

Andreone, F., 2016. Typologie et cadres juridiques des agences européennes. *Chronique de l'Administration Européenne*, GRASPE Cahier n° 27 Mai 2016 p. 74.

Commission des Communautés Européennes, 2008. «Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil: Agences européennes - Orientations pour l'avenir» Bruxelles le 11.03.2008 COM (2008) 135 FINAL.

Curtin, D., 2005. Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. In *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*. D. Geradin, R. Muñoz and N. Petit, Cheltenham (eds): Edward Elgar.

Barbieri, D. Et Ongaro, E., 2008. Les agences de l'UE: points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2008/3 (Vol. 74), p. 419-446.

De Sadeleer, N. Classification des actes non contraignants de l'Union Européenne. *Anthemis*, Vol. 1 pag. 253-293.

EFSA Policy on Indipendence and Scientific Decision-Making Processes of the European Food Safety Authority. 2011.

Egebert, M. et al., 2009. Building executive power at the European Level - On the role of the EU-level agencies. *Arena Centre for European Studies Working Paper No. 10*.

Fugaro, G., 2018. I polli da carne, la Ue: si allo stordimento LAPS. *Informatore zootecnico.edagricole.it*, 28/05/18.

Granjou, C., 2003. L'expertise scientifique à destination politique. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Presses Universitaires de France, 2003, CXIV, pp.175-183.

Guidance of the AHAW Panel. *Guidance on Risk Assesement for Animal Welfare*. January 2012.

Hunlédé, J-L Ayikoe. L'impact de l'expertise scientifique et technique ed droit de l'environnement. Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement en vue de l'obtention du grade de maitre de l'environnement. Univeristé de Sherbrooke. 20/05/11, Canada.

Joly, P-B., Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle: quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique?. *Revue française des affaires sociales* n°1, 1998.

Joly, P.-B. (2005). La sociologie de l'expertise : les recherches françaises au milieu du gué. In

Borraz, O., Gilbert, C. et Joly, P.-B. Risques, crises et incertitudes: pour une analyse critique. Cahier du GIS Risques Collectifs et Situations de crise, n° 3, MSH-Alpes.

Livre blanc sur la sécurité alimentaire du 12 janvier 2000.

Mirabito, L., 2013. Contexte et enjeu en matière de bien-etre des bovins. Renc. Rech. Ruminants, 20.

Nugent, N., 2006. The government and politics of the European Union. 6th edition Basingstoke: Palgrave, now Palgrave Macmillan.

Pollitt, C. et Talbot, C., 2004. Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies. Quangos and Contractualization. Londres: Routledge.

Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. et Smullen, A., 2004. Agencies: How Governments Do Things through Semi-autonomous Organizations. New York: Palgrave Macmillan.

Ribò, O. et al. 2008. Using scientific evidence to inform public policy on the long-distance transportation of animals: role of European Food Safety Authority. Veterinaria Italiana Vol. 44 (1), 87-94.

Ribó, O., Candiani, D., & Serratos, J. 2009. Role of the European Food Safety Authority (EFSA) in providing scientific advice on the welfare of food producing animals. Italian Journal of Animal Science, 8:sup1, 9-17, DOI: 10.4081/ijas.2009.s1.9.

Salvi, L., 2011. Processi decisionali science-based nell'Unione Europea: il ruolo degli organi tecnico-scientifici e della Commissione nella regolazione del rischio. Il paradigma del diritto alimentare. Dottorato di ricerca in Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi di Ferrara.

Schutzhimtz, G., 2004. European agencies as subjects in international law. International Organizations Law Review 1: 163–188, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands.

Smith, A. et al., 2012. 10 years of European Food Safety Authority and EU Food Safety System. EFFL 3/2012.

Tabuteau, D., 2003. Les agences sanitaires: balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'État hygiéniste?. Les Tribunes de la santé, 2003/1 (no 1), p. 34-46.

Talbot, C., 2004. The Agency Idea: Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue. In C. Pollitt and C. Talbot (dir.) Unbundled Government. Londres: Routledge.

Van Haepelen B., 2012. Que sont les principes du New Public Management devenus? Le cas de l'administration régionale wallonne. Reflets et perspectives de la vie économique 2012/2 (Tome LI), p. 83-99.

Vos, E., 2002. Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'union européenne. Revue internationale de droit économique 2002/2 (t. XVI), p. 219-252. DOI 10.3917/ride.162.0219.

Liste des acronymes et des sigles:

AHAW: Panel scientifique de l'EFSA sur la santé et le bien-être des animaux

BIOHAZ: Panel scientifique de l'EFSA sur les dangers biologiques

CEP: Panel scientifique de l'EFSA sur les matériaux en contact avec les aliments, les enzymes et les auxiliaires technologiques

CdT: Centre de traduction des organes de l'Union européenne

CEDEFOP: Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

CEPOL: Centre européen de police

CFCA: Agence communautaire de contrôle des pêches

CONTAM: Panel scientifique de l'EFSA sur les contaminants de la chaîne alimentaire

CPVO: Office communautaire des variétés végétales

EAR: Agence européenne pour la reconstruction

EASA: Agence européenne de la sécurité aérienne

ECDC: Centre européen de prévention et de contrôle des maladies

ECHA: Agence européenne des produits chimiques

EEA: Agence européenne pour l'environnement

EFSA: Autorité européenne de sécurité des aliments

EIGE: Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes

EMCDAA: Observatoire européen des drogues et des toxicomanies

EMA: Agence européenne des médicaments

EMSA: Agence européenne pour la sécurité maritime

ENISA: Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information

ERA: Agence ferroviaire européenne

ETF: Fondation européenne pour la formation

EUROFOUND: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

EUROJUST: Unité de coopération judiciaire de l'Union Européenne

EUROPOL: Agence européenne de police criminelle

FAF: Panel scientifique de l'EFSA sur les additifs alimentaires et les arômes

FEEDAP: Panel scientifique de l'EFSA sur les additifs ou produits/substances utilisés en alimentation animale

FRA: Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

FRONTEX: Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE

GFL: General Food Law

GMO: Panel scientifique de l'EFSA sur les organismes génétiquement modifiés

GSA: Autorité de surveillance du GNSS européen dédiée aux systèmes de radionavigation par satellite

MIMC: multiples-inputs-multiples-consequencens

MISC: multiple-inputs-single-consequences

NDA: Panel scientifique de l'EFSA sur les produits diététiques, la nutrition et les allergies

NPM: New public management

OHIM: Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles)

OSHA: Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail

PLH: Panel scientifique de l'EFSA sur la santé des plantes

PPR: Panel scientifique de l'EFSA sur les produits pharmaceutiques et leurs résidus

RF: Règlement financier

SISC: single-input-single-conséquence

TCE: Traité instituant la Communauté Européenne

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne

UE: Union Européenne

Liste des sites web:

www.efsa.europa.eu

www.euroactiv.com

informatorezootechnico.edagricole.it

