



Perspectives et directives  
de législation alimentaire  
et nouveau modèle  
de loi alimentaire



# Perspectives et directives de législation alimentaire et nouveau modèle de loi alimentaire

Melvin Spreij  
Jessica Vapnek

pour le  
Service droit et développement  
Bureau juridique de la FAO

FAO  
ÉTUDE  
LÉGISLATIVE

94

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

ISBN 978-92-5-205825-0

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière  
de publications électroniques  
Division de la communication, FAO  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie  
ou, par courrier électronique, à:  
copyright@fao.org

© FAO 2007

## *Table des matières*

<b>PRÉFACE</b> .....	xi
<b>TABLE DES ENCADRES</b> .....	v
<b>ABRÉVIATIONS</b> .....	vii
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	1
I. CONTEXTE DU DROIT ALIMENTAIRE .....	3
II. NIVEAU INTERNATIONAL .....	4
III. DÉVELOPPEMENTS NATIONAUX .....	7
IV. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE .....	11
V. QU'EST-CE QUE LE DROIT ALIMENTAIRE? .....	14
BIBLIOGRAPHIE .....	17
<b>2. CONTEXTE INTERNATIONAL</b> .....	19
I. INTRODUCTION .....	21
II. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE .....	21
III. CODEX ALIMENTARIUS .....	33
IV. OFFICE INTERNATIONAL DES ÉPIZOOTIES .....	43
V. ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION .....	49
VI. FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES MOUVEMENTS D'AGRICULTURE BIOLOGIQUE .....	53
VII. AGENCES SPECIALISÉES DES NATIONS UNIES .....	57
VIII. ORGANISATIONS RÉGIONALES ET SOUS-RÉGIONALES .....	62
IX. CONCLUSIONS .....	70
BIBLIOGRAPHIE .....	71
<b>3. LES CADRES NATIONAUX DE RÉGLEMENTATION    ALIMENTAIRE</b> .....	73
I. INTRODUCTION .....	75
II. RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE À L'ALIMENTATION .....	76
III. RÉGLEMENTATION NON SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE À L'ALIMENTATION MAIS QUI L'INFLUENCE .....	102
IV. CONCLUSIONS .....	119
BIBLIOGRAPHIE .....	121

<b>4. TENDANCES DES POLITIQUES ALIMENTAIRES</b> .....	125
I. INTRODUCTION .....	127
II. POLITIQUE ALIMENTAIRE .....	128
III. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE .....	135
IV. LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE .....	138
V. AIDE ALIMENTAIRE .....	146
VI. NUTRITION .....	156
VII. CONCLUSIONS .....	161
BIBLIOGRAPHIE .....	164
<b>5. ÉLABORATION DE LA LÉGISLATION NATIONALE</b> ....	167
I. ÉVALUATION DU CONTEXTE .....	169
II. MISE EN ŒUVRE .....	179
III. ÉLABORER UNE LÉGISLATION ALIMENTAIRE NATIONALE .....	186
IV. MODÈLES DE LOI .....	206
BIBLIOGRAPHIE .....	216
<b>6. VERS L'INTÉGRATION</b> .....	217
I. LÉGIFÉRER SUR L'ALIMENTATION .....	219
II. CENTRALISER L'AUTORITÉ .....	221
III. INTÉGRER UNE APPROCHE DE BIOSÉCURITÉ .....	223
BIBLIOGRAPHIE .....	229
<b>APPENDICE</b>	
<b>NOUVEAU MODÈLE DE LOI ALIMENTAIRE</b> .....	231
I. VERSION 1 (SYSTÈME À AGENCE UNIQUE) .....	233
II. VERSION 2 (SYSTÈME À AGENCES MULTIPLES) .....	261
III. VERSION 3 (SYSTÈME INTÉGRÉ) .....	289
BIBLIOGRAPHIE .....	307

**Table des encadrés**

**CONTEXTE INTERNATIONAL**

1	Justification scientifique des mesures sanitaires: le cas du bœuf aux hormones .....	26
2	Interprétation de l'Accord OTC: le différend de l'UE sur la sardine .....	30
3	Comités et groupes de travail du Codex (et pays hôtes) .....	37

**LES CADRES NATIONAUX DE RÉGLEMENTATION ALIMENTAIRE**

1	Plan d'action directeur en matière d'alimentation de rue .....	86
2	Les sept principes du système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP) .....	97
3	Indications géographiques .....	102

**TENDANCES DES POLITIQUES ALIMENTAIRES**

1	Article 11 – Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) .....	140
2	L'Union populaire des libertés civiles c. Gouvernement de l'Inde et autres .....	142
3	Programme alimentaire mondial .....	147
4	Aide alimentaire génétiquement modifiée .....	153

**VERS L'INTÉGRATION**

1	Convention internationale pour la protection des végétaux .....	224
2	Portail international de sécurité sanitaire des aliments, et de santé animale et végétale .....	226

## ABRÉVIATIONS

Accord OTC	Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au Commerce
Accord SPS	Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ARD	Accord sur le règlement des différends
AsA	Accord sur l'agriculture de l'OMC
CAHFSA	Autorité caribéenne de santé agricole et de sécurité alimentaire
CAI	Critères d'Accréditation IFOAM pour les organismes certifiant la production et la préparation en agriculture biologique
CARICOM	Communauté caribéenne
CARIFORUM	Forum des Caraïbes
CBD	Convention sur la diversité biologique
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
CE	Communautés européennes
CIMP	Commission intérimaire des mesures phytosanitaires
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
Codex	Commission du Codex Alimentarius
CPE	Département maladies transmissibles: surveillance et action (OMS)
DJA	Dose journalière admissible
DSV	Directeur des services vétérinaires
EUA	États-Unis d'Amérique
FANDC	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FOS	Département sécurité alimentaire des aliments, zoonoses et maladies d'origine alimentaire (OMS)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GM	Génétiquement modifié
HACCP	Analyse des risques aux points critiques

HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
IBS	Normes de l'IFOAM pour la production et la transformation des produits biologiques
IFOAM	Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique
IGWG	Groupe de travail intergouvernemental sur l'application du droit à l'alimentation
IICA	Institut inter-américain de coopération pour l'agriculture
INFOSAN	Réseau international des autorités de sécurité sanitaire des aliments
INTERFAIS	Système international d'information sur l'aide alimentaire
IOAS	Service international de certification des produits biologiques
IPFSAPH	Portail international pour la sécurité sanitaire des aliments et la santé des animaux et des plantes
ISO	Organisation internationale de normalisation
JECFA	Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires
JEMRA	Consultations mixtes FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques
JMPR	Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides
LMR	Limite maximale de résidus
MERCOSUR	Marché commun du Sud ( <i>Mercado Común del Sur</i> )
NFIDC	Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires
OA	Organe d'appel de l'OMC
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIE	Office international des épizooties ( <i>World Organization for Animal Health</i> )
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
ORD	Organe de règlement des différends (OMC)
PCB	Diphényle polychlore
PCC	Point de contact du Codex
PFRDV	Pays à faibles revenus et à déficit vivrier



PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels
PMA	Pays les moins avancés
PSSA	Programme spécial de sécurité alimentaire
RBI	Règles de Base IFOAM pour la production et la transformation en agriculture biologique
SADC	Communauté du Développement de l'Afrique Australe
SICIAV	Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
SMA	Sommet mondial de l'alimentation
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
SQAM	Normalisation, assurance qualité, accréditation et métrologie
STDF	Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce
UA	Union africaine
UE	Union européenne
USDA	Département de l'agriculture des États-Unis d'Amérique

## PRÉFACE

La mondialisation croissante du commerce alimentaire ainsi que l'harmonisation des normes alimentaires et des mesures de sécurité sanitaire des aliments sont à l'origine de changements importants dans les cadres réglementaires de l'alimentation, au niveau national et international. L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) a désigné le Codex Alimentarius comme source de normes internationales en matière de sécurité sanitaire des aliments – conférant ainsi une nouvelle dimension aux normes, directives et recommandations du Codex en matière de commerce alimentaire international – notamment pour les membres de l'OMC. Par ailleurs, les organisations nationales et internationales reconnaissent de plus en plus la nécessité d'intégrer et de coordonner les activités réglementaires pour mieux protéger la santé et la vie des hommes, des animaux, des plantes et de l'environnement – sans créer d'obstacles inutiles au commerce. De plus, les politiques alimentaires élargissent leur portée pour prendre en compte – au-delà de la sécurité sanitaire des aliments et de la sécurité alimentaire – les questions de nutrition et le droit humain à l'alimentation.

Les dramatiques accidents sanitaires et épidémies déclenchés récemment par des maladies d'origine alimentaire posent la question de la fiabilité des systèmes de contrôle alimentaire en vigueur – en matière de protection des consommateurs – et de la pertinence des cadres réglementaires qui régissent la sécurité sanitaire et le commerce des produits alimentaires. Les mesures de contrôle sur les contaminants biologiques et chimiques, les pesticides et les médicaments vétérinaires ont dû être renforcées pour dissiper les doutes apparus sur l'efficacité de ces systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et pour répondre aux inquiétudes des consommateurs désormais de plus en plus sensibles à ces questions. Par ailleurs, la croissance de la population, l'urbanisation et les nouvelles technologies exercent une influence inédite sur la production alimentaire et appellent par conséquent une vigilance accrue de la part de tous les acteurs de la chaîne alimentaire – des producteurs primaires aux consommateurs – pour assurer une sécurité sanitaire optimale des aliments.

Tous ces développements ont contribué à l'émergence de nouveaux besoins juridiques, s'agissant notamment de la nécessité de réformer les cadres réglementaires nationaux pour les mettre en conformité avec les obligations internationales et régionales contractées par les pays. Il en va de même pour la répartition des responsabilités dans le secteur alimentaire national.

Traditionnellement, les activités d'inspection et de suivi étaient éparpillées entre les ministères de l'agriculture, de la santé, de la pêche ou les services vétérinaires, avec les lourdeurs inhérentes à ces administrations et à leur faible efficacité en matière de mobilisation des ressources. Conscients de la nécessité d'actualiser et de moderniser leurs cadres réglementaires alimentaires, de nombreux pays se sont engagés dans un processus de révision de leurs législations alimentaires pour corriger les lacunes et redondances du système de contrôle alimentaire et renforcer la collaboration entre les ministères concernés.

Les initiatives prises par ces pays pour lutter contre la fragmentation et améliorer leur cadre juridique et administratif, les ont souvent conduits à élaborer une loi alimentaire fondamentale, afin de mettre en place une autorité primaire de supervision du système alimentaire « de la fourche à la fourchette ».

La plupart des pays ne sont pas satisfaits de leur cadre législatif en matière de contrôle alimentaire, mais ne savent comment – ni à travers quelles étapes – procéder à une remise à plat de leur schéma législatif. La présente étude est le résultat de la traduction et de l'adaptation aux systèmes de tradition juridique romano-germanique de l'étude intitulée « *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law* » rédigée en 2004 et publiée en 2005 par le Bureau juridique de la FAO. Ce livre a pour ambition d'aider les autorités nationales de contrôle alimentaire à s'engager dans ce processus et à en parcourir les étapes. Il s'appuie sur une récente publication de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) intitulée *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments : Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*, qui offre des conseils détaillés pour concevoir un système national de contrôle alimentaire. Il s'inspire également de l'expérience de la FAO en matière d'assistance technique apportée aux gouvernements pour l'élaboration de nouvelles législations et réglementations alimentaires. Il s'applique notamment à décrire et analyser les éléments du système national qu'il faut prendre en compte pour réaliser un bilan complet du cadre réglementaire de l'alimentation.

Cet ouvrage s'attache, dans un premier temps, à examiner les changements empiriques et réglementaires à l'origine des modifications de comportement intervenues dans le contrôle, la sécurité sanitaire et le commerce des aliments, au niveau international et national. Il procède ensuite à une analyse détaillée du contexte international de la réglementation alimentaire, en explorant les missions et les activités des organisations et instruments internationaux impliqués dans les questions de législation alimentaire. Il se

poursuit par un examen détaillé des thèmes couverts par les cadres juridiques nationaux, ce qui le conduit à préconiser une approche globale de l'évaluation et de la révision des cadres réglementaires nationaux alimentaires. L'objectif, ici, est d'explorer tous les sujets en rapport avec l'alimentation, en soulignant les redondances et les relations entre ces thèmes et en gardant à l'esprit la nécessité de les intégrer dans la législation alimentaire.

Le livre explore ensuite les grandes tendances des politiques alimentaires à prendre en considération pour l'élaboration de la loi alimentaire et examine comment elles pourraient être intégrées dans les législations nationales. Il poursuit en examinant le cadre social, politique, juridique et économique dans lequel s'inscrit le processus législatif national. Il en conclut qu'une information pertinente sur les diverses politiques, institutions et ressources disponibles au niveau national est indispensable pour permettre aux pays de choisir la stratégie législative pertinente par rapport à leurs besoins. Enfin, il avance une série de recommandations concrètes pour la préparation d'une législation alimentaire nationale de base et propose un nouveau modèle de loi alimentaire, qui comprend trois variantes. L'ouvrage se conclut en dressant un bilan général des leçons tirées et en abordant une série de thèmes intersectoriels.

Les auteurs principaux de cette publication, Jessica Vapnek et Melvin Spreij, ont bénéficié de l'assistance et des recherches de Lillian Pinzon, Ben Walsby et Erin Morrow ainsi que du travail préalable d'analyse mené par Jonathan Lindsay et George Sarpong. Bien d'autres personnes ont collaboré à l'ouvrage en examinant et en commentant des versions précédentes, notamment Alan Randell, ainsi que Coralie Bonnin, Emmanuelle Bourgois, David Fraser, Leo Hagedoom, Peter Lallas, Marta Pardo Leal, Kerstin Mechlem, Kazuaki Miyagishima, Victor Mosoti, Justine Texier, Margret Vidar et David Wilson. Traduction professionnelle en langue française faite par Jacques Sultan.

Nous espérons que la publication qui en a résulté s'avèrera utile pour les gouvernements ainsi que pour les chercheurs.

Stefano Burchi  
Chef  
Service droit et développement  
Bureau juridique

Ezzeddine Boutrif  
Chef  
Service de la qualité des aliments et  
des normes alimentaires  
Division de l'alimentation et de la  
nutrition

## INTRODUCTION

### *Sommaire*

I.	CONTEXTE DU DROIT ALIMENTAIRE .....	3
II.	NIVEAU INTERNATIONAL .....	4
	2.1. Changements généraux .....	4
	2.2. Changements normatifs .....	5
III.	DÉVELOPPEMENTS NATIONAUX .....	7
	3.1. Changements généraux .....	7
	3.2. Changements normatifs .....	9
IV.	OBJECTIFS DE L'ÉTUDE .....	11
V.	QU'EST-CE QUE LE DROIT ALIMENTAIRE? .....	14
	BIBLIOGRAPHIE .....	17



## **I. CONTEXTE DU DROIT ALIMENTAIRE**

Tout au long de la dernière décennie, de nombreux changements sont intervenus dans les dispositifs réglementaires nationaux et internationaux qui régissent le contrôle, la sécurité sanitaire et le commerce des produits alimentaires. Un évènement significatif dans ce domaine a été, en 1995, l'adoption du Codex Alimentarius, considéré comme source de normes alimentaires internationales, par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), s'agissant notamment de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS). Cette adoption montre l'importance prise par la mondialisation croissante de la production et du commerce des produits alimentaires. La propagation, au niveau planétaire, de maladies d'origine alimentaire, l'écho qui en a été donné par les médias et les inquiétudes exprimées par les consommateurs ont également déclenché un intérêt sans précédent sur la question du contrôle et de la réglementation des produits alimentaires et contribué à la mise en place d'infrastructures nationales chargées de régir la sécurité sanitaire des aliments.

De même, on assiste, depuis une dizaine d'années, à un regain d'intérêt pour les interactions entre la sécurité alimentaire et d'autres secteurs de l'agriculture – jusqu'alors abordés séparément – comme les quarantaines appliquées aux végétaux et aux animaux. Ces questions sont souvent regroupées sous le terme générique « biosécurité », généralement perçu comme la protection contre toute une série de risques sanitaires: environnementaux, économiques, humains, ou encore provenant de nuisibles animaux ou de végétaux potentiellement nocifs, d'espèces étrangères envahissantes et d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Dans de nombreux pays, les gouvernements ont mis en place une agence d'exécution unique pour traiter les questions de sécurité sanitaire des aliments ainsi que les quarantaines pour les végétaux et les animaux. Cette structure est notamment chargée de conduire les inspections, « de la fourche à la fourchette », dans le but de protéger la vie et la santé des animaux, des plantes et des êtres humains.

Une série d'évènements a ponctué cette évolution. Les chapitres de cet ouvrage proposent une exploration de ces changements – généraux et/ou normatifs – qui ont, au cours des dix dernières années, nourri le débat et les décisions politiques, au niveau international et national, sur les questions relatives au contrôle, à la sécurité sanitaire et au commerce des produits alimentaires.

## II. NIVEAU INTERNATIONAL

### 2.1. Changements généraux

Lorsqu'on évoque les changements intervenus en matière de commerce des produits alimentaires, on ne peut ignorer la croissance de la mondialisation dans ce secteur, depuis au moins dix ans. Selon les statistiques du commerce international publiées par l'OMC, les exportations mondiales de produits alimentaires ont atteint un montant total de 543 milliards de dollars des Etats-Unis en 2003, soit une augmentation de 75 milliards de dollars des Etats-Unis depuis 2002 et une croissance supplémentaire de 31 milliards de dollars des Etats-Unis en 2001. Cette tendance semble vouloir se poursuivre, avec par exemple le maïs et les produits à base de maïs, exportés des pays développés vers les pays en développement, avec une prévision de croissance allant de 30 millions de tonnes en 1995 à 68 millions de tonnes en 2025. Le commerce alimentaire international s'est considérablement développé, car les pays se soutiennent mutuellement – dans le but d'assurer durablement une alimentation adaptée et variée – par l'importation et l'exportation de produits alimentaires. L'ampleur de ces échanges montre que les pays disposent d'un véritable potentiel d'exportation de produits alimentaires, mais cela indique aussi que les risques de propagation de dangers alimentaires peuvent augmenter, en raison de la facilité de déplacement des produits d'un pays à l'autre. Dans le même temps, la baisse des barrières douanières fait craindre aux pays en développement une baisse de compétitivité de leurs exportations sur le marché ou que les pays développés écoulent à bas prix les produits jugés non satisfaisants sur leurs marchés en raison du manque de contrôles exécutoires.

Dans les années à venir, les pays disposeront d'un meilleur accès aux marchés de l'exportation mais cela s'accompagnera aussi d'une concurrence plus aiguë et de la nécessité de se conformer à des normes de plus en plus exigeantes en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Ce dernier aspect renvoie au principe « de la fourche à la fourchette », qui est une approche préventive selon laquelle – pour assurer la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires – tous les éléments de la chaîne alimentaire doivent être contrôlés. Des échanges d'information au niveau national, régional et international peuvent aider à surmonter les craintes des consommateurs et la recherche se doit de diffuser les connaissances scientifiques des risques liés à l'alimentation.



La privatisation est une autre tendance qui influence le commerce alimentaire mondial. En Europe centrale et orientale – et dans d'autres pays en transition vers l'économie de marché – la privatisation est liée de façon évidente au démantèlement des structures de pouvoir socialistes. Mais elle s'applique aussi à d'autres contextes. Les réformes inspirées par des raisons intérieures ou sous la pression de l'extérieur – notamment les programmes d'ajustement structurel ou d'autres dispositifs similaires – placent de nombreux pays à travers le monde dans l'obligation de réformer leurs structures juridiques dans une direction qui exclut le gouvernement du marché et de la fourniture de services et qui favorise les investissements privés et le commerce privé. Dans le secteur des produits alimentaires, cela peut être mis en œuvre, au niveau national, par une agence paraétatique ou indépendante, qui se verrait confier les tâches d'inspection et d'analyse des produits alimentaires, ainsi que la régulation des démarches réglementaires et bureaucratiques pour les entreprises de produits alimentaires ou les négociants en produits alimentaires désireux d'entrer sur le marché.

À l'inverse de la mondialisation, de l'harmonisation et d'autres exemples de convergence, une tendance semble plutôt valoriser la divergence; il s'agit de l'importance croissante accordée à la décentralisation du pouvoir et des responsabilités des gouvernements. Les cadres juridiques ont été modifiés pour valoriser les politiques qui favorisent les prises de décisions au niveau local dans toute une série de secteurs. La décentralisation est une stratégie largement adoptée dans son principe par les gouvernements et les agences internationales et elle trouve son expression dans toute une série d'outils juridiques. Cette approche s'explique en partie par le souhait de mettre en place une gestion plus efficace que celle des gouvernements centraux. Il s'agit aussi de réduire la lourdeur des bureaucraties qui peut conduire à des insuffisances ou des lacunes dans la couverture de certains secteurs ou de certaines régions, notamment les zones rurales. S'agissant du contrôle des produits alimentaires, la stratégie de décentralisation consiste à réorienter les textes et les institutions juridiques afin d'être en mesure de confier aux responsables des districts et des municipalités le mandat d'inspecter les entreprises de produits alimentaires au niveau local.

## **2.2. Changements normatifs**

Au cours des dernières années, les activités réglementaires ont été au centre des débats internationaux, dans le secteur de l'alimentation. Le cycle de l'Uruguay, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de

1994, a conduit, en janvier 1995, à la création de l'OMC. L'agriculture a été, pour la première fois, largement intégrée aux négociations commerciales et un accord a été trouvé pour réduire les barrières douanières sur de nombreux produits agricoles afin de libéraliser les pratiques du commerce. Deux accords relatifs aux produits alimentaires, l'Accord SPS et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC), ont été conclus dans le cadre de l'OMC. Ces accords ont mis en place d'importants paramètres régissant l'adoption et la mise en place de mesures sur la qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

L'Accord OTC, qui était considéré depuis le cycle de Tokyo (1973-1979), comme un accord volontaire, dit « Accord sur les normes », s'est transformé en un accord multilatéral contraignant durant le cycle de l'Uruguay. Il couvre l'ensemble des exigences et des normes techniques (appliquées à tous les produits) – comme l'étiquetage – qui ne sont pas couvertes par l'Accord SPS.

L'Accord SPS a été établi pour s'assurer que les pays appliquent correctement les mesures destinées à protéger la santé humaine et animale (mesures sanitaires) et la santé des végétaux (mesures phytosanitaires) en se basant sur une évaluation des risques ou, en d'autres termes, sur la science. Le but est de rétablir un cadre multilatéral de directives et de règles qui oriente l'élaboration, l'adoption et la mise en oeuvre de mesures sanitaires et phytosanitaires (mesures SPS) harmonisées et de minimiser leurs effets négatifs sur le commerce. L'utilisation de normes internationales est destinée à permettre aux pays d'accorder la priorité à l'exploitation de leurs ressources souvent limitées et de se concentrer sur l'analyse des risques.

Comme indiqué précédemment, le Codex Alimentarius est le principal outil d'harmonisation des normes alimentaires et il constitue une collection de normes alimentaires, de codes d'usage et de limites maximales de résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires dans l'alimentation, adoptés au niveau international. Les objectifs du Codex sont de protéger la santé des consommateurs, de s'assurer que le commerce alimentaire est équitable et de promouvoir la cohérence de toutes les normes alimentaires adoptées par les gouvernements nationaux. Dans le cadre de l'Accord SPS, les normes, les directives et recommandations du Codex, sont devenues des points de référence pour une harmonisation internationale. Elles sont également considérées comme des textes de base pour la résolution des conflits commerciaux. Les membres de l'OMC sont appelés à aligner leurs mesures nationales de sécurité sanitaire des produits alimentaires sur les normes

internationales, les directives et autres recommandations adoptées par le Codex. Dès lors qu'un pays respecte ces normes, les mesures qu'il adopte sont présumées être conformes aux dispositions de l'Accord SPS. Certains pays peuvent aussi ne pas appliquer des normes aussi strictes que celles du Codex, à condition qu'elles soient fondées sur des éléments scientifiques. En conséquence, même si les normes du Codex ne sont théoriquement pas contraignantes en tant que telles, elles le deviennent pour les membres de l'OMC à travers l'Accord SPS.

L'augmentation du nombre de pays membres de l'OMC – qui sont donc liés par ces accords – a créé une vague d'intérêt pour la révision des législations, leur mise en conformité avec les obligations internationales et l'adoption des principes qui sous-tendent ces accords, à savoir l'harmonisation, l'équivalence et la non-discrimination. De la même façon, un certain nombre de pays, impatients d'adhérer à des groupes régionaux comme l'Union européenne (UE) ont dû conformer leurs lois nationales aux exigences de l'UE, sur toute une série de sujets. La Communauté des Caraïbes (CARICOM) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), entre autres, ont également influencé la législation de leurs membres, allant même au-delà des questions commerciales. Les organisations chargées de mettre en place des normes régionales se sont inspirées des modèles internationaux tout en les adaptant aux intérêts régionaux. La création de nouveaux groupes économiques régionaux, comme l'Union africaine (UA), confirme l'hypothèse que les efforts d'harmonisation régionale devront se poursuivre.

### **III. DÉVELOPPEMENTS NATIONAUX**

#### **3.1. Changements généraux**

Pour les systèmes alimentaires mondiaux, la croissance de la population au niveau national reste un enjeu majeur. Pour nourrir des populations de plus en plus nombreuses, il est essentiel que les rendements agricoles et les pratiques d'élevage s'améliorent, que les pertes avant et après récoltes soient réduites, que les systèmes de transformation et de distribution des produits alimentaires deviennent plus efficaces et que des stratégies et technologies nouvelles soient adoptées. Les pays en développement doivent notamment faire face à des infrastructures d'après récolte très insuffisantes en termes de manque d'eau potable, d'électricité, de routes et de moyens de transport.

La croissance de la population va se poursuivre et elle se concentrera, d'ici à 2030 dans les zones urbaines, puis qu' on estime que la population urbaine mondiale passera de 2,9 milliards en 2000 à 5 milliards en 2030. Les migrations vers les zones urbaines et la croissance de l'urbanisation créent de nouvelles demandes de produits alimentaires. Par ailleurs, l'augmentation de la densité de la population multiplie les dangers sanitaires.

De nombreux paramètres ont changé dans la façon dont l'alimentation est produite, préparée et vendue, tant en zones rurales qu'en zones urbaines, et cela a généré de nouveaux risques potentiels. Par exemple, les nouvelles technologies permettent aux aliments de voyager plus loin et de rester frais plus longtemps, mais paradoxalement, l'augmentation en volume du commerce international des produits agricoles augmente les risques de transmission de dangers alimentaires et rend complexes les ripostes rapides. Du fait de la production, de la préparation et du transport des denrées alimentaires en tout point de la planète, elles peuvent être menacées, non seulement par des microbes, mais aussi par des contaminants chimiques et environnementaux. La mauvaise utilisation de pesticides pendant la production et le stockage peut conduire à des niveaux élevés de résidus, de métaux lourds et d'autres contaminants peuvent s'introduire dans les aliments à travers le sol ou l'eau. Les dioxines peuvent pénétrer dans l'alimentation animale par le biais des additifs fourragers (adjuvants alimentaires, additifs alimentaires) et ils peuvent aussi être affectés par des mycotoxines qui contaminent le lait et la viande. Les résidus d'antibiotiques provenant d'aliments pour animaux, ou de traitements inappropriés, peuvent déboucher sur une résistance croissante des microorganismes aux antibiotiques.

L'utilisation d'OGM dans la production alimentaire est une nouvelle approche qui a suscité à la fois un intérêt et des inquiétudes, depuis quelques années, s'agissant de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et du commerce alimentaire. Les progrès de la biotechnologie ont permis le transfert artificiel de matériaux génétiques d'un organisme à un autre et même de franchir les frontières entre les espèces. Ces nouveaux éléments élargissent la gamme des altérations potentielles susceptibles d'affecter les produits alimentaires et étendent le spectre des sources alimentaires possibles, mais ils peuvent aussi menacer la santé humaine, l'agriculture et l'environnement. Les progrès accomplis dans la modification génétique des aliments pourraient améliorer la disponibilité alimentaire mondiale, réduire les pertes potentielles liées aux maladies, au transport et au stockage et fournir des avantages en matière de santé par l'ajout de vitamines ou de nutriments. Toutefois, les consommateurs

expriment de plus en plus leurs inquiétudes sur les dangers potentiels non encore identifiés par ce type d'aliments.

Un nouveau marché des produits agricoles est apparu, en réponse à une demande croissante des consommateurs pour des produits et denrées alimentaires sains. L'agriculture biologique, vise à produire des aliments sains tout en respectant les écosystèmes, en préservant la fertilité des sols et en prévenant les maladies liées aux nuisibles. Cette approche de l'agriculture exclut l'usage d'OGM, à tous les stades de la production, de la transformation et de la manipulation alimentaire et permet une réduction stricte des engrais chimiques et des pesticides.

Les médias se sont vivement intéressés aux aliments génétiquement modifiés (GM) et à la propagation des maladies liées à l'alimentation. Cela a déclenché, dans de nombreux pays, une prise de conscience publique sur ces questions et les consommateurs deviennent, à cet égard, des acteurs de mieux en mieux organisés. Un meilleur accès aux connaissances scientifiques, grâce notamment à Internet, a aidé les consommateurs à mieux comprendre les questions de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Les consommateurs demandent avec insistance une meilleure protection de l'ensemble de la chaîne alimentaire pour que les produits alimentaires domestiques ou importés soient mis en conformité avec les exigences de qualité et de sécurité sanitaire, s'agissant de l'hygiène alimentaire, de l'étiquetage, des additifs et des résidus. Les citoyens qui s'inquiètent des risques biologiques, chimiques, environnementaux et notamment des risques potentiels liés aux OGM, devront sans doute encore continuer à exiger que l'on consacre une plus grande attention et davantage de ressources aux questions de sûreté sanitaire des produits alimentaires.

### **3.2. Changements normatifs**

Les cadres juridiques nationaux qui régissent le contrôle et la sécurité sanitaire des produits alimentaires varient considérablement en complexité et en portée. Quelques pays n'ont aucune législation alimentaire propre et se reposent seulement sur les outils internationaux comme les normes du Codex. D'autres pays peuvent avoir des législations détaillées pour les produits alimentaires, mais qui peuvent être dépassées puisqu'elles ont été formulées depuis de nombreuses années. D'autres encore peuvent avoir des codes religieux couplés à des règles juridiques, ou peuvent disposer de

politiques formulées, mais qui ne sont que partiellement traduites en termes de législation exécutoire et promulguée.

En règle générale, le cadre juridique régissant les produits alimentaires dans un pays donné est la résultante de forces politiques, sociétales, économiques et scientifiques. Les lois et réglementations peuvent ne pas avoir été actualisées ou, à l'inverse, avoir été amendées constamment, créant ainsi un dédale qui échappe à la compréhension des régulateurs, des industriels et des consommateurs. Les changements intervenus peuvent être liés à la nécessité de développer un cadre réglementaire pour le marché intérieur ou à celle de promouvoir les exportations. Dans de tels cas, les outils juridiques peuvent ne concerner que des types de produits ou des activités alimentaires spécifiques, ce qui affecte la cohérence de l'ensemble du système et renforce sa complexité. Bien qu'une réglementation sectorielle soit inévitablement nécessaire dans tout système de contrôle alimentaire, le but reste malgré tout d'offrir une réponse globale à la plupart des questions d'ordre alimentaire, dans une réglementation de base de l'alimentation, accompagnée de dispositions précises pour sa mise en œuvre et l'application des normes.

Dans de nombreux pays, la difficulté consiste à identifier l'institution (ou les institutions) chargée(s) de la mise en œuvre de la réglementation des produits alimentaires, une fois qu'elle a été promulguée ou amendée. Historiquement, le contrôle des produits alimentaires a été considéré comme entrant dans le champ de compétence du ministère en charge de la santé (dans la mesure où la sécurité sanitaire des produits alimentaires se rapporte à la santé humaine), mais certains secteurs, comme l'inspection de la viande ou d'autres produits animaux restent toutefois traditionnellement confiés aux services vétérinaires. Ces services se situent généralement au sein du ministère en charge de l'agriculture, alors que la responsabilité du contrôle de la sûreté et de la qualité des produits halieutiques peut relever d'un ministère spécifiquement chargé de la pêche. L'éparpillement de ces responsabilités peut conduire à des conflits, des chevauchements, ou des lacunes avec le ministère chargé de la santé au niveau national et local.

Les autorités locales peuvent être chargées du secteur touristique (hôtels et restaurants), alors que d'autres ministères ou agences peuvent être responsables de l'inspection des marchés de rue, des marchands ambulants, de l'étiquetage et des poids et mesures. Les entreprises qui souhaitent produire, stocker ou vendre des produits alimentaires doivent solliciter une licence auprès du ministère responsable du commerce et de l'industrie.

Pour les besoins de l'inspection, les produits alimentaires élaborés localement peuvent dépendre d'une structure spécifique alors que les contrôles aux frontières ou les produits alimentaires importés peuvent relever d'une autre structure, comme les douanes. Ces conflits potentiels peuvent être amplifiés dans les pays à système fédéral, dans la mesure où les structures et divisions des ministères fédéraux peuvent se traduire, au niveau de chaque État, par un nombre équivalent de structures concurrentes ou dont les attributions se chevauchent.

La présentation qui précède devrait permettre de mieux comprendre pourquoi de nombreux pays ont décidé de réviser leurs législations alimentaires. Il s'agit, en effet pour eux, d'identifier les lacunes et chevauchements dans les responsabilités et de décider qui assurera l'autorité ultime sur les contrôles alimentaires et la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Ces buts sont tout à fait louables, mais il faut noter que tous les problèmes ne relèvent pas nécessairement de la réglementation, pas plus que toutes les solutions ne se trouvent dans des modifications législatives ou dans de nouvelles promulgations. L'étape préalable réside souvent dans la réunion des représentants des nombreuses agences et des ministères engagés dans des activités de contrôle des produits alimentaires au niveau national et de l'incitation à collaborer, afin de mieux identifier les secteurs d'actions réservés et les secteurs nécessitant une collaboration pour distribuer les responsabilités entre les uns et les autres. Ce n'est qu'après une analyse pertinente et une identification spécifique des acteurs que des modifications législatives appropriées peuvent être entreprises pour mettre en œuvre les changements visés.

#### **IV. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE**

C'est dans le contexte de ces tendances nationales, régionales et internationales que le Bureau juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a décidé de commanditer cette étude. Plusieurs publications ont déjà exploré divers sujets dans le cadre général de la réglementation des produits alimentaires, comme *An Outline of Food Law* (1975) et *Legislation Governing Food Control and Quality Certification* (1995), mais aujourd'hui ces matériaux sont, pour l'essentiel, dépassés par l'actualité. Par exemple, le modèle de réglementation des produits alimentaires de 1976, préparé conjointement par la FAO et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) date de près de 30 ans et ne correspond plus aux

besoins des pays qui souhaitent évaluer et modifier leurs cadres législatifs en matière d'alimentation, en prenant notamment en compte les accords de l'OMC, l'Accord SPS et les normes du Codex, adoptés au cours des 25 dernières années. De nouveaux problèmes sont apparus, des problèmes plus anciens se sont transformés - et posent des questions nouvelles - et les travaux récents entrepris par la FAO et d'autres acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux devraient être pris en compte pour la formulation de nouvelles recommandations à l'usage des gouvernements nationaux.

Cette étude entend répondre à cette attente. Le chapitre 2 explore le contexte international de la législation et de la réglementation des produits alimentaires, en identifiant et en examinant les organisations internationales impliquées dans la réglementation des produits alimentaires. Il s'agit notamment de l'OMC, du Codex, de l'Office international des épizooties (OIE) et de groupements régionaux comme l'UE, le CARICOM, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et d'autres structures de même type. Le chapitre 3 examine les questions relatives aux normes nationales sur les produits alimentaires et identifie ce que l'on peut considérer comme le cadre juridique national en matière d'alimentation. Certaines de ces réglementations pourront se situer au niveau de législations sectorielles spécifiques, alors que d'autres éléments seront considérés comme des composantes d'autres branches. Les sujets abordés vont des dispositions concernant directement les produits alimentaires - comme la législation sur les aliments vendus sur la voie publique, la fabrication et l'inspection des produits à base de viande et de poisson ou le contrôle des résidus alimentaires - jusqu'aux dispositions ne concernant pas spécifiquement les produits alimentaires, mais qui peuvent avoir un impact sur eux. Cette dernière catégorie comprend les législations relatives à la santé publique, à l'eau, à la terre et à l'environnement. Le chapitre 3 vise à aider les décideurs politiques à identifier les divers outils et dispositions juridiques qui peuvent avoir une influence sur les produits alimentaires et qui devraient être exploités pour mettre en œuvre toute évaluation détaillée des cadres réglementaires nationaux existants en matière de produits alimentaires.

Le chapitre 4 s'intéresse à l'environnement politique dans lequel les cadres juridiques relatifs à l'alimentation sont actualisés. Il identifie et analyse les principales orientations politiques, notamment celles qui ne sont généralement pas prises en compte dans la préparation de la législation sur les produits alimentaires et postule que certaines questions importantes devraient être considérées comme prioritaires. Il s'agit notamment de la



sécurité alimentaire, de l'aide alimentaire et du droit à l'alimentation, qui doivent impérativement être pris en compte dans toute réflexion préalable à l'action législative sur les produits alimentaires. Certaines politiques alimentaires peuvent être abordées à l'aide d'une réglementation cadre sur les produits alimentaires, comme celle qui est introduite dans le chapitre 5, d'autres appelleront des actions normatives spécifiques au niveau national.

Le chapitre 5 propose en premier lieu une analyse pragmatique du contexte d'élaboration des lois au niveau national, en identifiant et en analysant les facteurs qui peuvent influencer les choix à adopter ou à rejeter dans la révision ou la préparation de la législation. Il s'agit notamment du système juridique en vigueur dans le pays considéré (*common law* ou droit civil; système fédéral ou système juridique centralisé); des différentes législations existantes (ce qu'elles expriment, ce qu'il faut modifier, ce qu'il faut conserver, ce que l'on peut modifier ou non); des institutions existantes et des politiques gouvernementales en cours de mise en œuvre (par exemple: la décentralisation, la privatisation, les stratégies à court et long terme); des aspects politiques et des éléments humains (ministères puissants et non puissants, conflits d'attributions, division historique des responsabilités); du niveau de développement du pays; et de la disponibilité des divers types de ressources.

Le chapitre 5 se penche ensuite sur le thème des législations alimentaires, en postulant – même si quelques réglementations sectorielles demeurent incontournables (comme le souligne le chapitre 3) et malgré quelques contraintes politiques, matérielles ou autres – qu'il est possible d'élaborer, au niveau national, un cadre réglementaire de base pour les produits alimentaires. Ce chapitre propose ensuite des recommandations, basées sur la longue expérience du Bureau juridique de la FAO en matière d'assistance aux pays membres pour la révision et l'actualisation de leurs cadres juridiques nationaux relatifs aux produits alimentaires, en collaboration avec le Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires de la FAO. Le chapitre 5 propose également une analyse des avantages et des inconvénients de la centralisation des activités de contrôle des produits alimentaires dans un cadre réglementaire unique, puis souligne l'intégration nécessaire d'un certain nombre de dispositions. Les pays qui réviseront leurs réglementations sur les produits alimentaires au début du XXI<sup>ème</sup> siècle seront, entre autres avantages, capables de se conformer à leurs obligations internationales (comme souligné dans le chapitre 2) et d'adopter leurs propres politiques en matière d'alimentation (comme souligné dans le chapitre 4).

Le chapitre 6 conclut cet ouvrage en proposant une analyse des matériaux exploités par l'étude et en développant quelques thèmes transversaux. Il s'agit notamment – alors que les chapitres précédents s'intéressaient principalement à la centralisation des activités relatives à l'alimentation – d'aller plus loin, en proposant l'incorporation des secteurs chargés de la santé animale et végétale dans les activités de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Cette interface entre la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la santé animale et la protection des végétaux, c'est-à-dire la biosécurité, est fondamentale, tant au niveau international que national et ses conséquences sur la réglementation de la sécurité sanitaire et du contrôle des produits alimentaires doivent être prises en compte.

L'annexe propose trois versions d'un nouveau modèle de réglementation sur les produits alimentaires que l'on peut considérer comme des alternatives au modèle de loi alimentaire FAO/OMS de 1976. La première version établit une autorité alimentaire centrale, la seconde propose un système dans lequel les ministères existants conservent leurs attributions en matière de contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, en confiant à l'un d'entre eux un rôle de coordination et de direction et le troisième propose une approche intégrée, certaines tâches étant assignées à une structure centrale alors que d'autres sont maintenues dans les ministères les plus directement concernés.

Cet ouvrage a l'ambition de proposer une vision d'ensemble des divers aspects des réglementations relatives aux produits alimentaires en analysant les cadres juridiques et réglementaires existants et en soulignant les meilleures pratiques législatives connues. Il devrait utilement compléter la récente publication conjointe de la Division de l'alimentation et de la nutrition de la FAO et du Département Sécurité Sanitaire des aliments, zoonoses et maladies d'origine alimentaire de l'OMS (FOS) intitulé *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments : Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*, qui actualise les recommandations techniques à l'usage des gouvernements nationaux pour l'organisation de leurs systèmes de contrôle alimentaire.

## V. QU'EST-CE QUE LE DROIT ALIMENTAIRE?

Avant de se pencher sur le contexte international du droit alimentaire et d'examiner les éléments existants et souhaitables pour la mise en place d'un cadre national dans ce domaine, il est important de définir l'expression

« droit alimentaire ». Cette expression s'applique généralement aux normes juridiques relatives à la production, au commerce et à la manipulation des aliments. Une vision étroite pourrait restreindre cette définition au contrôle, à la sécurité sanitaire et au commerce des aliments au niveau national et se centrer sur les lois et réglementations relatives à l'alimentation en général ou à certaines catégories spécifiques d'aliments. Les réglementations relatives à la sécurité sanitaire des aliments, à l'inspection des poissons ou à l'exportation des aliments d'origine animale pourraient relever de cette définition. Dans cette acception, les considérations d'ordre international seraient réduites au minimum et n'interviendraient qu'en référence aux importations et aux exportations.

Une vision plus large pourrait s'intéresser à l'ensemble des secteurs qui doivent véritablement faire l'objet de réglementations pour assurer la production, le commerce et la manipulation d'aliments sûrs, et prendre en compte tous ces aspects. En d'autres termes, tout ce qui est en rapport avec la production alimentaire au niveau national, directement ou indirectement, devrait entrer dans le champ de la réglementation sur les aliments. En conséquence, il y aurait lieu de recourir à une définition du droit alimentaire qui reprenne les différentes dispositions normatives, où qu'elles puissent être trouvées, qui sont pertinentes pour assurer une alimentation sûre. Il s'agit notamment des normes spécifiques relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, à la protection des consommateurs, à la lutte contre la fraude, aux poids et mesures, aux douanes, à l'importation et à l'exportation, à l'inspection de la viande, à l'inspection des poissons, aux pesticides, aux résidus de produits vétérinaires et au contrôle des engrais et de l'alimentation animale.

Cette approche, plus globale, s'appuie également sur la conviction qu'on ne peut envisager une législation sur la production, la vente et la manipulation des produits alimentaires de façon isolée. Il y aura donc lieu d'inclure dans la réglementation des produits alimentaires, non seulement le contrôle, la sécurité sanitaire et la commercialisation des produits alimentaires, mais aussi la sécurité alimentaire et l'application du droit à l'alimentation. De plus, cette acception élargie devra explorer les interfaces opérationnelles et législatives avec d'autres secteurs comme la protection des végétaux et la santé animale, dans la mesure où ces derniers aspects sont indissociablement liés au contrôle, à la sécurité sanitaire et au commerce des produits alimentaires.

Cette étude retient cette vision élargie de la réglementation et plaide pour une approche globale en matière d'évaluation et de révision des cadres juridiques

nationaux relatifs aux aliments. Elle soutient la centralisation des activités de contrôle des aliments au niveau national (ainsi que la mise en place de structures centrales indépendantes chargées de l'ensemble des mesures SPS au niveau national). Dans le même temps, il faut admettre que certains sujets se prêtent plus facilement à un traitement et à une réglementation dans le cadre de législations alimentaires spécifiques, alors que d'autres secteurs devront inévitablement être traités par d'autres agences gouvernementales, par des unités extérieures à la structure centrale ou faire l'objet de réglementations sectorielles. On espère cependant que le cadre global mis en exergue par cette étude s'avèrera utile pour tous ceux qui souhaitent, au niveau national, identifier les innombrables éléments d'un cadre réglementaire national relatif aux produits alimentaires. C'est seulement à travers l'identification et l'évaluation de chaque activité, institution, disposition politique et législative directement ou indirectement liée aux aliments, au niveau national, que les gouvernements pourront évaluer les forces, les faiblesses, les chevauchements et les lacunes. Par la suite, après avoir pris en compte les nombreux éléments présents au niveau national, en termes de politiques, d'institutions et de ressources opérationnelles, les gouvernements seront en mesure d'adopter une stratégie législative mieux adaptée à leurs besoins nationaux actuels et à leurs obligations internationales.

**BIBLIOGRAPHIE**

**FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek et A. Mekouar, eds., Étude législative n° 73, Rome

**FAO/OMS.** 2003. *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Systems*, Études FAO: alimentation et nutrition n° 76, Rome

**Nations Unies.** 2004. *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, New York

**OMC.** 2004. *International Trade Statistics 2004. Trade by Sector, Table IV.1, World merchandise exports by product, 2003* ([www.wto.org](http://www.wto.org))

**OMC.** 2003. *International Trade Statistics 2003. Trade by Sector, Table IV.1, World merchandise exports by product, 2002* ([www.wto.org](http://www.wto.org))

**OMC.** 2002. *International Trade Statistics 2002, Trade by Sector, Table IV.1, World merchandise exports by product, 2001* ([www.wto.org](http://www.wto.org))

**Van Hofwegen, P. et M. Svendsen.** 2000. *A Vision of Water for Food and Rural Development*, Forum mondial de L'eau, La Haye



2

**CONTEXTE INTERNATIONAL**

*Sommaire*

I.	INTRODUCTION .....	21
II.	ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE .....	21
	2.1. Contexte et structure .....	21
	2.2. Fonctions .....	23
	2.3. Application des accords de l'OMC .....	24
	2.3.1. Accord SPS .....	24
	2.3.2. Accord OTC .....	25
	2.3.3. Position des pays en développement et des pays moins avancés .....	28
	2.4. Règlement des différends .....	29
	2.5. Négociations en cours et initiatives .....	31
III.	CODEX ALIMENTARIUS .....	33
	3.1. Contexte et structure .....	33
	3.2. Fonctions .....	35
	3.2.1. Élaboration des normes .....	35
	3.2.2. Publications .....	38
	3.3. Adoption des normes du Codex .....	39
	3.4. Impact des accords de l'OMC .....	42
IV.	OFFICE INTERNATIONAL DES ÉPIZOOTIES .....	43
	4.1. Contexte et structure .....	43
	4.2. Fonctions .....	44
	4.2.1. Élaboration des normes .....	44
	4.2.2. Publications .....	45
	4.3. L'OIE et la sécurité sanitaire des aliments .....	46
	4.4. L'OIE et le bien-être animal .....	48

V.	ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION .....	49
5.1.	Contexte et structure .....	49
5.2.	Fonctions .....	50
5.2.1.	Élaboration des normes .....	50
5.2.2.	Publications .....	51
VI.	FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES MOUVEMENTS D'AGRICULTURE BIOLOGIQUE .....	53
6.1	Contexte et structure .....	53
6.2.	Fonctions .....	54
6.2.1	Établissement des normes .....	54
6.2.2	Publications .....	57
VII.	AGENCES SPÉCIALISÉES DES NATIONS UNIES .....	57
7.1.	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture .....	57
7.1.1.	Départements techniques .....	57
7.1.2.	Bureau juridique .....	59
7.2.	Organisation mondiale de la santé .....	60
VIII.	ORGANISATIONS RÉGIONALES ET SOUS-RÉGIONALES .....	62
8.1.	Caraïbes .....	63
8.2.	Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) .....	64
8.3.	Mercado Común del Sur (MERCOSUR) .....	66
8.4.	Union européenne (UE) .....	66
IX.	CONCLUSIONS .....	70
	BIBLIOGRAPHIE .....	71



## **I. INTRODUCTION**

Dans de nombreux pays, les autorités locales sont chargées de la protection de la santé humaine car on estime qu'elles sont les mieux placées pour résoudre les problèmes locaux avec des solutions élaborées localement. En fait, la réglementation du contrôle, de la sécurité sanitaire et du commerce des produits alimentaires se situe généralement au niveau national et sous-national. On ne peut toutefois, aujourd'hui, ignorer le contexte international dans lequel les réglementations nationales se situent, car les questions internationales prennent, depuis quelques années, de plus en plus d'importance. Cela est dû à la fois à l'extraordinaire interdépendance des nations dans le domaine du commerce et à la reconnaissance par les gouvernements de leurs obligations d'aligner leurs propres normes sur celles élaborées dans le cadre des organisations internationales. Les efforts engagés pour lutter contre l'insécurité alimentaire mondiale et pour faire avancer des concepts comme le droit à une nourriture adéquate, constituent également des facteurs de collaboration internationale.

De très nombreuses organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales (ONG) travaillent, à divers degrés, à l'élaboration des normes alimentaires et recherchent des solutions aux problèmes alimentaires mondiaux. Les agences des Nations Unies, les organisations du régime commun des Nations Unies, les ONG, les groupes de pression, les organes de mise en œuvre des traités, consacrent leurs ressources et leur expertise à résoudre les questions relatives au contrôle des denrées alimentaires, qui préoccupent les gouvernements et les industries. Dans le même esprit, ce chapitre s'intéresse aux questions relatives à l'élaboration des normes internationales et à la mise en place de services de conseils au niveau international. Pour cela il propose une analyse du mandat et du fonctionnement des organisations internationales et régionales les plus influentes, qui servent souvent d'espaces de dialogue et de débat pour résoudre les problèmes d'alimentation, ou qui produisent et diffusent des directives ou d'autres formes de conseils.

## **II. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE**

### **2.1. Contexte et structure**

De 1948 à 1994, les cycles successifs des négociations multilatérales menées dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

(GATT) ont élaboré les règles régissant le commerce international entre les États. Si les premières négociations ne portaient que sur la baisse des tarifs douaniers pour les marchandises importées, les négociations suivantes ont également abordé la question des obstacles non tarifaires au commerce. La dernière et plus importante négociation commerciale multilatérale a été le cycle de l'Uruguay, qui a duré de 1986 à 1994 et qui a débouché, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, sur la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le cycle de l'Uruguay – qui s'intéressait non seulement aux marchandises, mais aussi aux services et à la propriété intellectuelle – a, pour la première fois, placé les produits agricoles sous la discipline des règles du commerce international.

L'OMC, localisée à Genève, Suisse, est chargée, au niveau international, d'élaborer les règles du système international de commerce entre les États. Ses objectifs sont d'aider à faire en sorte que les flux commerciaux soient le plus libres possible, de libéraliser le commerce par les négociations et de mettre en place des moyens impartiaux pour régler les différends. Actuellement, l'OMC compte 147 États membres et une organisation d'intégration économique régionale; de nombreux autres pays négocient leur candidature. Ces derniers, de même qu'un certain nombre d'organisations internationales, bénéficient d'un statut d'observateurs à l'OMC. Les principales décisions sont prises par l'ensemble des membres et sont généralement obtenues par consensus; une procédure de vote majoritaire est possible, mais elle n'a jamais été utilisée.

La structure de décision la plus élevée de l'OMC est la Conférence ministérielle, qui se réunit au moins une fois tous les deux ans. Les tâches quotidiennes sont supervisées par le Conseil général, qui se compose des ambassadeurs spéciaux ou des chefs de délégations des pays qui disposent d'une représentation diplomatique à Genève. Ce conseil se réunit plusieurs fois par an, mais il peut également se réunir dans le cadre de l'Organe de règlement des différends (ORD) pour surveiller les procédures de règlement des différends, ou dans le cadre de l'organe d'examen des politiques commerciales pour analyser les politiques commerciales des pays membres. De nombreux autres conseils, comités, groupes de travail et groupes de négociations spécialisés traitent toute une série de questions et de secteurs. Le secrétariat de l'OMC, avec à sa tête un Directeur général, apporte un soutien administratif et technique, conduit les analyses des politiques commerciales, participe à la résolution des conflits commerciaux et mène les négociations d'accession des nouveaux membres.

## 2.2. Fonctions

Au cœur de l'OMC, on trouve les accords sur le commerce, ainsi que les décisions et déclarations ministérielles qui constituent la base juridique fondamentale du commerce international. Tous les membres de l'OMC ont signé et ratifié les accords avec leurs parlements ou législatures respectifs et sont liés par les dispositions et les obligations de ces accords. Le premier d'entre eux est l'Accord de Marrakech qui a débouché sur la création de l'OMC. Il est considéré comme un accord cadre et comprend, en annexes, divers accords sur les produits et services, les aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle, le règlement des différends, ainsi que d'autres accords plurilatéraux et une série de déclarations et décisions ministérielles. Actuellement, près de 60 accords, décisions et déclarations ont été mis en place.

S'agissant du commerce des produits, le GATT 1947 a été actualisé et intégré dans le GATT 1994. Il s'agit du principal accord régissant le commerce des produits et il contient un certain nombre de principes qui constituent la fondation du système commercial multilatéral, notamment celui de la « clause de la nation la plus favorisée » (si vous traitez un pays favorablement, vous êtes tenus de faire la même chose pour tous les autres membres de l'OMC) et le « traitement national » (les marchandises importées doivent être traitées de la même façon que les marchandises produites localement). Cet accord contient aussi des dispositions d'exceptions générales pour certains secteurs politiques importants, notamment la protection de la vie et de la santé humaine, animale et végétale et la protection des ressources naturelles non renouvelables.

D'autres accords et décisions abordent des questions spécifiques et plusieurs d'entre eux ont des conséquences importantes pour le secteur alimentaire. L'Accord sur l'agriculture (AsA) a conduit à une réduction considérable des tarifs douaniers sur les importations et exportations agricoles, à des mesures de soutien interne et à des subventions à l'exportation, alors que les obstacles non tarifaires, comme les autorisations et les quotas d'importations ont été éliminés ou restreints. L'Accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), implique que les membres de l'OMC adoptent des normes minimales de protection de la propriété intellectuelle, s'agissant notamment de la protection des nouvelles variétés de végétaux, par le biais des droits de brevets, un système *sui generis* ou une combinaison de ces éléments. De plus, l'ADPIC protège les dénominations

de produits alimentaires particuliers associés à des localisations géographiques spécifiques (indications géographiques).

Les participants au cycle de l'Uruguay, tout en formulant les accords visant à la libéralisation du commerce au niveau mondial, ont reconnu que leur application pourrait avoir des effets négatifs sur les pays dépendants des importations de produits alimentaires et de l'aide alimentaire. Pour cette raison, des mesures ont été prises en vue d'atténuer les effets négatifs possibles du Programme de réforme sur les pays les moins avancés (PMA) et les Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (NFIDC) et d'instituer un mécanisme qui préserve la capacité de ces pays à importer des produits alimentaires pendant la période de la réforme. Cette décision comporte des traitements différenciés, en termes de crédits à l'exportation et propose la mise en place d'une assistance financière de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international au bénéfice des NFIDC. Mais ce sont surtout les Accords SPS et OTC qui ont eu les conséquences les plus importantes sur les législations nationales relatives aux produits alimentaires.

### **2.3. Application des accords de l'OMC**

#### 2.3.1. Accord SPS

L'Accord SPS définit les droits et responsabilités des membres de l'OMC qui souhaitent appliquer des mesures visant à protéger la vie et la santé humaine et animale (mesures sanitaires) ainsi que la santé et la vie des plantes (mesures phytosanitaires). Pour atténuer les aspects négatifs de ces mesures sur le commerce, l'Accord SPS dispose qu'elles soient appliquées uniquement en cas de nécessité et qu'elles fassent l'objet d'une évaluation préalable des risques, fondée sur des preuves scientifiques, des processus adaptés et des méthodes de production, d'inspection, d'échantillonnage et de test appropriés. L'évaluation englobera également les risques liés à des maladies ou des nuisibles spécifiques, aux conditions écologiques et environnementales et – s'agissant de la vie et de la santé des animaux et des plantes – à des facteurs économiques appropriés. De surcroît, les mesures SPS au niveau national ne doivent pas s'appliquer si elles constituent une discrimination arbitraire ou injustifiable, ou encore un obstacle déguisé au commerce.

S'agissant de la sécurité sanitaire des aliments, l'Accord SPS encourage les membres de l'OMC à baser leurs mesures nationales sur les normes,

directives et recommandations internationales adoptées par la Commission du Codex Alimentarius (Codex). En ce qui concerne la vie et la santé des animaux et des végétaux, les mesures doivent s'inspirer des normes adoptées et recommandées respectivement par l'OIE, et par la Convention internationale de protection des végétaux (CIPV). L'Accord SPS encourage la participation des États membres – en particulier des pays en développement – à ces organisations internationales, bien qu'il reconnaisse que leurs moyens ne leur permettent pas d'apporter une véritable contribution à la formulation des mesures SPS et qu'ils ne disposent pas des informations nécessaires pour prendre leurs propres décisions sur les normes internationales.

L'Accord SPS a également des conséquences sur les cadres juridiques nationaux, car on considère que dès lors qu'un État membre s'appuie sur les normes internationales pour formuler ses mesures nationales, celles-ci sont réputées conformes aux dispositions de l'accord. Les États membres sont toutefois autorisés à adopter des mesures établissant un niveau plus élevé de protection que celles qui sont préconisées par les normes internationales, à condition de s'appuyer sur une justification scientifique, basée sur une évaluation des risques. Les mesures prises ne doivent pas discriminer les membres de façon arbitraire ni injustifiée lorsque des conditions identiques ou équivalentes prévalent, et les États membres importateurs sont tenus d'accepter les mesures prises par les autres États membres comme équivalentes à celles qu'ils appliquent, si le pays exportateur démontre objectivement au pays importateur que ces mesures sont conformes au niveau de protection spécifique du pays importateur. Voir encadré 1.

L'Accord SPS prescrit également aux États membres de mettre en place des points nationaux d'information, susceptibles de fournir une notification préalable à propos de toute mesure nouvelle ou toute modification proposée par un État membre, afin de permettre aux autres États membres d'apporter leurs commentaires. Enfin, les États membres devront prendre en compte les besoins spécifiques des pays en développement et particulièrement des PMA, qui bénéficieront ainsi de délais plus longs pour se mettre en conformité avec l'Accord.

### 2.3.2. Accord OTC

L'Accord OTC cherche à assurer que les exigences réglementaires et techniques, notamment le conditionnement, les noms de marques et les étiquettes ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce international. Il en

va de même pour les procédures de test et de certification. L'Accord OTC couvre toutes les normes techniques non couvertes par l'Accord SPS et s'applique à tous les produits alimentaires, y compris les produits agricoles.

L'Accord OTC reconnaît le droit des États membres de l'OMC à adopter les mesures qu'ils jugent appropriées, à condition qu'elles ne créent pas plus d'obstacles au commerce que nécessaire pour satisfaire des objectifs légitimes, comme la prévention de pratiques trompeuses, la protection de la santé et de la sécurité des hommes, des animaux, des plantes ou de l'environnement<sup>1</sup>. Les mesures destinées à atteindre ces objectifs doivent être justifiées scientifiquement et techniquement; il en va de même en ce qui concerne les méthodes de traitement pour l'utilisation finale des produits. Les mesures ne devront pas créer d'obstacles au commerce et la discrimination entre États membres est interdite.

Contrairement à l'Accord SPS, l'Accord OTC ne recommande pas d'utiliser une structure internationale spécifique de fixation des normes. En termes pratiques, dès lors qu'un État membre respecte les normes, directives et recommandations du Codex dans ses mesures nationales sur les produits alimentaires, il est supposé être en conformité avec l'Accord OTC. Pour favoriser l'harmonisation, l'Accord OTC encourage les États membres à utiliser les normes internationales s'ils le jugent nécessaire, mais n'exige pas d'eux qu'ils modifient leurs niveaux de protection en conséquence.

#### **Encadré 1**

##### **Justification scientifique des mesures sanitaires: le cas du bœuf aux hormones**

En 1989, la Communauté européenne (CE) a interdit l'usage des hormones de synthèse ainsi que l'importation de la viande de bœuf produite avec des hormones de synthèse. Comme les États-Unis d'Amérique (EUA) utilisaient des hormones de croissance pour la production de leur viande de bœuf, cette interdiction a essentiellement touché les exportations de ce pays (depuis 1992), vers l'Union européenne (UE). Les EUA ont soutenu que les hormones de croissance étaient sans danger et, qu'en conséquence, l'interdiction n'était pas scientifiquement justifiée. L'UE a répondu que les conséquences des hormones sur la santé humaine étaient encore inconnues et a déclaré qu'elle appliquerait le principe de précaution, selon lequel l'absence de preuves scientifiques

---

<sup>1</sup> Il faut noter qu'à l'inverse de l'Accord SPS, l'Accord OTC intègre le concept de « proportionnalité », c'est-à-dire que les États membres doivent prendre en compte les risques causés par la non atteinte d'un objectif légitime. L'interprétation d'une telle mesure dans un processus de règlement des différends reste assez floue.

absolues ne saurait justifier l'inaction. Avec l'entrée en vigueur de l'Accord SPS en 1995, le Codex a adopté des normes qui acceptaient des niveaux résiduels d'hormones de synthèse dans la viande. Cette même année, les EUA et le Canada entamaient une procédure formelle auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD) (voir paragraphe 2.4) contre l'UE sur la question de l'interdiction des hormones.

Le groupe de travail mis en place par l'OMC à ce sujet a conclu que l'interdiction prise par l'UE violait les obligations de l'organisation, dans la mesure où elle ne se fondait pas sur une preuve scientifique, une évaluation des risques ou des normes internationales.

En 1998, l'Organe d'appel de l'OMC (OA) a modifié les conclusions du groupe de travail, en rappelant que les mesures sanitaires prises au niveau national ne devaient pas nécessairement être prises sur la base de normes internationales, tant qu'elles sont scientifiquement justifiées. Bien que l'OA se soit gardé de prendre position sur la question de savoir si le principe de précaution est un principe général de droit international, il a indiqué que ce principe pourrait se retrouver dans certaines dispositions de l'Accord SPS. L'OA a approuvé la conclusion du groupe de travail selon laquelle l'interdiction de l'UE n'était pas basée sur une évaluation des risques et a accordé 15 mois à l'UE pour obtempérer. Après avoir constaté que rien ne s'était produit, le Canada et les EUA ont imposé des taxes douanières de 100 pour cent sur une série de produits d'importations de l'UE pour un montant total équivalent aux pertes liées à l'interdiction de l'exportation de la viande de boeuf.

De son côté, l'UE a procédé à une nouvelle évaluation scientifique des risques que les résidus contenus dans le boeuf traité avec des hormones de croissance font peser sur la santé humaine. En septembre 2003, elle a adopté une nouvelle directive maintenant l'interdiction permanente d'une hormone et imposant une interdiction provisoire sur cinq autres. En octobre 2003, elle a notifié à l'OMC qu'elle avait appliqué les règles de l'OMC de 1998 et qu'en conséquence, les sanctions imposées par le Canada et les EUA n'étaient plus justifiées. Ces deux pays ont indiqué leur désaccord et ont depuis refusé de lever leurs sanctions. En novembre 2004, l'UE a lancé une procédure formelle de règlement des différends contre le maintien des sanctions du Canada et des EUA.

L'Accord OTC incite à la mise en place d'équivalences de normes entre les pays, par le biais de l'acceptation de normes d'autres pays dans des accords bilatéraux explicites.

L'annexe de l'Accord OTC propose un code de bonnes pratiques pour la préparation, l'adoption et la mise en oeuvre de normes par les organes gouvernementaux de normalisation. Des points nationaux d'information collectent les données les plus récentes sur les normes apparues sur leur marché, et notifient aux autres États membres tout projet de mesure

nouvelle. Il est important de noter, qu'à l'instar de l'Accord SPS, l'Accord OTC prescrit aux États membres d'examiner la situation spécifique des pays en développement, ainsi que leurs besoins financiers et commerciaux, afin de s'assurer que les réglementations, normes et procédures ne créeront pas d'obstacles inutiles aux exportations provenant de ces pays.

### 2.3.3. Position des pays en développement et des pays les moins avancés

Comme l'Accord OTC, l'Accord SPS contient des dispositions de traitement spécial et différencié pour traiter les besoins des pays en développement et des PMA, qui représentent deux tiers des membres de l'OMC. Aujourd'hui encore, les ressources techniques, humaines et financières limitées de ces pays les handicapent pour atteindre leurs objectifs en matière de santé et de sécurité sanitaire des aliments. De nombreux pays disposent de cadres législatifs et réglementaires sur les questions sanitaires et phytosanitaires, mais leurs dispositions sont souvent dépassées et non conformes aux Accords SPS et OTC, et aux normes établies par les organisations internationales appropriées. Plus encore, de nombreux pays éprouvent de véritables contraintes, quant à leur capacité à mettre en oeuvre et à faire appliquer des mesures sanitaires et des réglementations techniques. En raison d'un manque d'infrastructures (structures réglementaires et de normalisation, laboratoires accrédités et autres dispositifs de test pour conduire une analyse des risques), de nombreux pays sont incapables d'apporter les justifications scientifiques et techniques appropriées pour les mesures sanitaires qu'ils appliquent aux importations de produits alimentaires.

Pour régler ces questions et d'autres problèmes d'application, les États membres de l'OMC se sont mis d'accord pour apporter une assistance technique bi et multilatérale aux pays en développement, à travers les organisations internationales compétentes. Cette assistance peut s'appliquer, entre autres, à la préparation de mesures sanitaires et de réglementations techniques, en facilitant la participation des pays concernés aux activités des structures internationales et en aidant à la mise en place d'infrastructures appropriées. Cette assistance peut notamment prendre la forme de conseils, de crédits, de donations, de subventions, de formation et d'équipements.



#### **2.4. Règlement des différends**

Les membres de l'OMC qui ne parviennent pas à se conformer aux normes internationales relatives aux aliments ou qui, en d'autres termes, violent les Accords SPS et OTC peuvent être interpellés de diverses façons. En premier lieu, dès qu'un projet de mesure est notifié, les États membres peuvent demander des justifications. En second lieu, l'incapacité d'un État membre à appliquer une norme alimentaire internationale peut être soumise au Comité SPS ou Comité OTC, qui assurent le suivi de ces accords. Troisièmement, les pays peuvent recourir à une procédure de règlement des différends, comme le précise un accord OMC séparé intitulé *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Accord sur le règlement des différends ou ARD)*. Les membres de l'OMC sont tenus de suivre les procédures précisées par l'ARD, c'est-à-dire de s'abstenir de présenter des recours en violation ou de suspendre unilatéralement des concessions commerciales.

L'ARD expose en détail les règles et calendriers à suivre pour la résolution des différends. Le règlement des différends relève de la responsabilité de l'ORD qui dispose de la possibilité de réunir des groupes spéciaux d'experts pour examiner un cas et pour rédiger un rapport et des recommandations que l'ORD peut accepter ou rejeter. Les décisions des groupes de travail sont généralement adoptées sauf si un consensus se forme pour la rejeter. Un organe d'appel permanent examine les décisions des groupes de travail et ses conclusions sont transmises à la Présidence de l'ORD qui les inscrit alors à son ordre du jour, pour une adoption formelle. L'ORD assure également le suivi de la mise en œuvre des décisions et prend les sanctions appropriées contre les États membres qui ne s'y conforment pas. Voir l'encadré n° 2 pour un exemple de différend dans le cadre de l'Accord OTC.

La première étape de la procédure, qui peut durer jusqu'à 60 jours, part d'une requête formulée par le pays plaignant contre le pays supposé en infraction pour régler le différend par la négociation. Si le différend est confirmé, les tierces parties ayant un intérêt dans l'affaire peuvent s'associer aux consultations. Si cette nouvelle consultation échoue, le pays plaignant peut requérir la convocation d'un groupe spécial de travail, ce qui marque le début de la deuxième étape (jusqu'à 45 jours pour la constitution d'un groupe de travail, plus 6 mois pour que le groupe de travail parvienne à l'établissement de son rapport.) Le rapport du groupe de travail est ensuite soumis à l'ORD, qui dispose de 60 jours pour l'adopter ou le rejeter.

Tout pays peut faire appel de la décision d'un groupe spécial de travail. Les appels doivent être présentés dans un délai maximum de 90 jours et se limiter à la contestation des observations et conclusions juridiques du groupe de travail. Après la formalisation du rapport de l'instance d'appel, celui-ci doit être adopté par l'ORD dans un délai de 30 jours. A l'instar des décisions des groupes de travail, les rapports d'appel ne peuvent être rejetés que par consensus.

### Encadré 2

#### Interprétation de l'Accord OTC: le différend de l'UE sur la sardine

En 2001, le Pérou a demandé une consultation avec l'UE à propos d'une réglementation de l'UE qui menaçait d'interdire l'exportation, par les sociétés péruviennes, de produits utilisant l'appellation commerciale « sardines ». Le Règlement (CEE) n° 2136/89 dispose en effet que seuls les produits préparés à partir d'une espèce particulière de poisson, *Sardina pilchardus*, peuvent être commercialisés sous le nom de « sardines » dans les frontières de l'UE. La *Sardina pilchardus* se pêche essentiellement dans les zones de pêche européennes. Il existe toutefois un poisson similaire, *Sardinops sagax*, qui se pêche principalement dans le Pacifique et notamment le long de la côte péruvienne. Les exportateurs péruviens ont commercialisé ce produit dans l'UE sous l'appellation « sardines péruviennes ». L'UE a interdit l'utilisation de cette appellation commerciale aux produits élaborés à base de *Sardinops sagax* en s'appuyant sur le Règlement (CEE) n° 2136/89.

Le Pérou considère que ce règlement constitue un obstacle injustifiable au commerce et une violation de l'Accord OTC et du GATT. Pour justifier ce grief, le Pérou se réfère à la norme n° 94 du Codex qui dresse la liste de 21 espèces de poissons qui peuvent être commercialisés sous le nom de sardines, dont *Sardinops sagax*.

Au cours du processus de consultation, l'ORD a mis en place un groupe de travail; le Canada, le Chili, la Colombie, l'Equateur et les EUA ont émis des réserves juridiques, en tant que tierces parties. Après une période suffisante de consultation et aucun accord n'étant intervenu, le Pérou a demandé la mise en place d'un groupe spécial de travail pour trancher le différend. Ce groupe a statué que le règlement de l'UE n'était pas conforme à l'Accord OTC. L'UE a fait appel de la décision en avançant notamment que le règlement contesté n'était pas un « règlement technique » et que la norme 94 du Codex ne constituait pas « une norme internationale pertinente » au regard de l'Accord OTC.

L'ORD a adopté la décision de l'organe d'appel de l'OMC (OA), qui confirmait que la norme 94 du Codex était bien une norme internationale pertinente, que l'UE ne l'a pas utilisée comme base pour son règlement, et que, ce faisant, elle a invalidé et affaibli les avantages du Pérou dans le cadre de l'Accord OTC. L'UE et le Pérou se sont finalement mis d'accord sur une période raisonnable de temps pour que l'UE applique cette décision, ce qu'elle a fait en amendant son règlement.

## 2.5. Négociations en cours et initiatives

En 2001, les États membres de l'OMC ont, d'un commun accord, lancé un nouveau cycle de négociations sur une série de sujets identifiés dans la Déclaration de Doha. Cette déclaration, qui définissait le mandat des futures négociations, a été adoptée au cours de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, Qatar, en Novembre 2001. Elle reconnaît explicitement les besoins spécifiques des pays en développement et des PMA, ce qui a soulevé un certain nombre de nouvelles questions qu'il a fallu intégrer dans le programme des négociations. Il s'agit notamment des difficultés rencontrées par les pays en développement pour appliquer les accords de l'OMC dans leur forme actuelle et de la question des subventions, du soutien et des protections que les pays développés accordent à leurs secteurs agricoles.

La cinquième Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue en septembre 2003 à Cancun, Mexique, était considérée comme un moment décisif, à mi-parcours de ce nouveau cycle de négociations commerciales, au cours duquel des décisions auraient dû être prises dans des secteurs clés comme l'agriculture, les services et l'accès aux marchés non agricoles. Mais les divisions entre les pays développés et les pays en développement se sont avérées si profondes que la conférence a échoué. Le Conseil général de l'OMC a alors adopté, en juillet 2004, un accord cadre destiné à définir les principaux paramètres des futures négociations, dans cinq secteurs clés – l'agriculture, les tarifs industriels, la facilitation des échanges, les questions de développement et les services – et a identifié les dates et le lieu de la prochaine conférence ministérielle, à savoir Hong Kong, Chine, en décembre 2005. A l'origine, le cycle de négociations commerciales de Doha devait s'achever le 1<sup>er</sup> janvier 2005, mais il est actuellement envisagé de poursuivre les négociations au moins jusqu'en 2006, voire 2007, au moment où se tiendra la septième Conférence ministérielle de l'OMC.

Une autre initiative notable est la mise en place du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC), qui a été lancé pendant la quatrième Conférence ministérielle, conjointement par les Directeurs de la FAO, de l'OIE, de l'OMC, de la Banque mondiale et de l'OMS, avec l'objectif de renforcer les capacités des pays en développement pour leur permettre de participer aux négociations sur le développement des normes SPS et d'appliquer ces normes à l'échelle nationale. Plusieurs autres organisations techniques internationales disposant d'une expertise en matière de SPS se sont associées à cette initiative, notamment la CIPV et le Codex. Ces deux derniers accords sont, comme indiqué, identifiés dans l'Accord SPS comme sources de normes internationales dans le domaine de la protection des végétaux et de la sécurité sanitaire des aliments. L'OIE poursuit le même objectif, s'agissant des normes internationales relatives à la santé animale.

Le FANDC est à la fois un mécanisme de coordination et un outil financier, qui, quant à lui, finance des projets d'assistance technique qui permettront de valoriser l'expertise des organisations internationales participantes, dans les pays en développement. Plusieurs de ces projets sont centrés sur le renforcement des capacités des pays en développement pour leur permettre de participer au développement de la sécurité sanitaire des aliments et à l'élaboration des mesures relatives à la santé des végétaux et des animaux; par extension, ces projets aideront également les pays en développement à se conformer à ces normes.

Toutes ces initiatives visent à aider les pays en développement à réduire les obstacles aux exportations et à améliorer les moyens d'existence des producteurs. En accord avec les thèmes définis par la Déclaration de Doha, l'amélioration de la capacité des pays en développement à renforcer leurs mesures SPS est considérée comme une opération « gagnant-gagnant », l'espoir étant que ce travail du FANDC encouragera la croissance et, ce faisant, réduira la pauvreté dans les pays en développement, tout en assurant aux nations plus prospères de meilleures importations.

Dans le même esprit, la FAO et l'OMS ont mis en place, en 2003, un fonds fiduciaire pour la participation des pays en développement aux réunions et séminaires du Codex. Ce fonds d'un montant de 40 millions de dollars des Etats-Unis devrait courir sur 12 ans. Il répond aux préoccupations des pays en développement qui s'estiment dans l'incapacité financière de participer au processus du Codex. Les deux objectifs de ce fonds sont d'aider à augmenter la participation des 120 PMA au travail du Codex et, partant, d'améliorer les

normes alimentaires figurant dans les cadres réglementaires de ces pays, en accord avec le Codex.

### **III. CODEX ALIMENTARIUS**

#### **3.1. Contexte et structure**

Dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, de nombreux pays ont entrepris d'élaborer des réglementations et normes pour les produits alimentaires en fonction de leur situation et de leurs besoins spécifiques. Pendant la même période, des progrès scientifiques et technologiques rapides ont été accomplis dans le domaine de l'alimentation et le grand public a été de mieux en mieux informé sur ce thème. On constate aussi que les préoccupations des consommateurs ont évolué: alors qu'elles se limitaient jusque là aux aspects « visibles » des produits alimentaires – poids et mesures, variations de taille, étiquetages trompeurs et mauvaise qualité – elles s'étendent désormais aux aspects « invisibles », c'est-à-dire aux risques sanitaires qui ne se détectent pas à la vue ou à l'odeur, comme les micro-organismes, les résidus de pesticides et les contaminants environnementaux.

Ce nouvel intérêt des consommateurs et les inquiétudes croissantes des acteurs de la chaîne alimentaire, s'agissant des obstacles potentiels que représentent les normes alimentaires pour le commerce, ont conduit les organes directeurs de la FAO et l'OMS à adopter, en 1961, une résolution relative aux normes alimentaires. Elle vise à protéger la santé des consommateurs et à assurer des pratiques équitables en matière de commerce alimentaire par l'élaboration, l'harmonisation et la publication de normes alimentaires, sur la base du travail conjoint de chercheurs, d'experts techniques, de représentants gouvernementaux, de consommateurs internationaux et d'organisations industrielles.

Le fonctionnement du Codex repose sur son Manuel de Procédure, qui se compose du Statut du Codex et des règles de procédures. Ces documents précisent les conditions d'adhésion au Codex, les procédures de recrutement et les responsabilités des cadres, la fréquence des sessions du Codex, les procédures de vote (incluant le statut d'observateur), ainsi que la préparation des enregistrements, des rapports et des allocations budgétaires. La Commission du Codex Alimentarius se réunit en principe tous les deux ans, en session plénière, alternativement au siège de la FAO,

à Rome et à celui de l'OMS, à Genève. Elle peut toutefois se réunir plus souvent si le besoin s'en fait sentir. L'adhésion à la Commission du Codex Alimentarius est ouverte à tous les membres de la FAO et de l'OMS. Actuellement, 171 pays et une organisation d'intégration économique régionale sont membres de la Commission du Codex Alimentarius.

Les membres sont représentés par des délégations, dirigées par des fonctionnaires de haut rang, désignés par leurs gouvernements. Chaque État membre dispose d'une voix. Les pays qui ne sont pas encore membres peuvent assister aux réunions du Codex et à celles de ses organes subsidiaires en tant qu'observateurs de même que les représentants des secteurs industriels, les associations de consommateurs et les instituts universitaires internationaux peuvent participer à ces rencontres avec un statut d'observateur, c'est-à-dire sans droit de vote. Les règles de procédure précisent que les décisions doivent être prises à la majorité des votes exprimés, mais en pratique, la plupart des normes, directives et codes d'usage sont adoptés par consensus.

Entre les sessions de la Commission du Codex, un comité exécutif agit en son nom; il se réunit généralement une fois par an et avant chaque session de la Commission. Il se compose du Président de la Commission, de trois vice-présidents, de coordonnateurs éventuels nommés par la Commission pour certaines régions ou groupes de pays et de sept membres supplémentaires représentant respectivement les régions suivantes: Afrique, Amérique du Nord, Amérique latine, Asie, Caraïbes, Europe, Proche-Orient et Sud ouest Pacifique. Le Comité exécutif peut présenter des propositions à la Commission pour ce qui concerne l'orientation générale, la planification stratégique et le plan de travail de la Commission et il peut également aider à la gestion du programme d'élaboration des normes. Le Comité exécutif peut mettre en place des sous-comités parmi ses membres, si cela s'avère nécessaire, pour lui permettre d'exercer plus efficacement ses fonctions.

Le Secrétariat du Codex est basé à Rome, au siège de la FAO. Il est chargé de fournir un soutien administratif, d'organiser les sessions et de coordonner le travail des organes subsidiaires du Codex. Six Comités de coordination du Codex assurent des tâches de conseil et veillent à ce que le Codex prenne bien en compte les intérêts régionaux et les préoccupations spécifiques des pays en développement.

## **3.2. Fonctions**

### 3.2.1. Élaboration des normes

Plus de quarante ans après sa création, le Codex Alimentarius (terme latin pour « code alimentaire ») est devenu une collection de référence de normes alimentaires, couvrant les principaux produits alimentaires commercialisés dans le monde, qu'ils soient transformés, semi-transformés ou à l'état brut. Le Codex Alimentarius est complété par une série de dispositions fixant les limites maximales de résidus de pesticides dans de nombreux produits de l'alimentation humaine ou animale, des niveaux acceptables de résidus de médicaments vétérinaires dans les produits alimentaires d'origine animale et des niveaux acceptables d'additifs alimentaires et de contaminants.

La préparation des projets de normes alimentaires et des textes subséquents, que ce soit pour un usage mondial, pour une région donnée ou pour un groupe particulier de pays, se déroule au sein des Comités du Codex. L'adhésion à ces comités est ouverte à tous les États membres du Codex et les organisations internationales peuvent participer, en qualité d'observateurs, aux sessions qui les intéressent. En règle générale, les Comités sont financièrement soutenus et accueillis par les États membres. Ils sont classés en deux catégories: les Comités des produits et les Comités sur les principes généraux.

Les Comités du Codex sur les produits sont souvent qualifiés de « verticaux » parce qu'ils élaborent des normes visant des produits alimentaires ou des groupes de produits alimentaires spécifiques. Ce type de normes s'intéresse généralement aux facteurs qualitatifs, comme la composition ou la présentation des produits. Les Comités du Codex sur les produits s'intéressent à une grande gamme de produits, comme les fruits et légumes frais, les viandes transformées ou les produits élaborés à partir de volailles. Actuellement onze comités de ce type sont en activité ou en sommeil (voir à ce sujet l'encadré n°3). Quelques uns de ces comités ont achevé leur travail et ont cessé leurs opérations et ont été mis en sommeil pour une période indéterminée, jusqu'au moment où ils devront être réactivés, alors que d'autres comités sont maintenus en activité pour assurer le travail de révision des normes dans le but de les maintenir en conformité au fur et à mesure que les pratiques changent.

Au cours des dernières années, les Comités du Codex se sont éloignés des questions de qualité pour s'intéresser davantage aux questions relatives à la sécurité sanitaire des aliments et à la protection de la santé humaine. En conséquence,

l'attention du Codex s'est recentrée sur des sujets « horizontaux », comme l'hygiène alimentaire, l'étiquetage, les additifs et les contaminants, qui – contrairement aux normes verticales – s'intéressent à différents types et catégories de produits alimentaires. En conséquence, les Comités sur les principes généraux sont devenus plus importants et ont été investis de plus grandes responsabilités. Ces Comités élaborent des concepts et des principes applicables à l'ensemble des produits alimentaires ou à des produits ou groupes de produits spécifiques, en révisant les dispositions des normes du Codex et en formulant des recommandations visant à protéger la santé et la sécurité sanitaire des consommateurs. On compte actuellement neuf comités de ce type, dont le Comité sur les additifs alimentaires et les contaminants, le Comité sur l'hygiène alimentaire et le Comité sur l'étiquetage des denrées alimentaires (voir à ce sujet l'encadré n° 3).

Outre les comités déjà mis en place, le Codex crée également, lorsque cela est nécessaire, et conformément à ses règles de procédures, des groupes de travail *ab hoc* pour résoudre des problèmes et questions spécifiques. Actuellement, un groupe de travail *ab hoc* s'intéresse par exemple aux questions liées à l'élaboration des normes, directives et recommandations pour les produits alimentaires dérivés de l'agriculture biologique (voir à ce sujet l'encadré n°3). Les groupes de travail *ad hoc* fonctionnent de la même façon que les Comités sur les principes généraux et les Comités sur les produits, à la différence qu'ils sont dissous à la fin de leurs travaux ou lorsque le délai qui leur a été imparti a expiré.

Les Comités sur les principes généraux s'appuient régulièrement sur des avis d'experts et de consultants internationaux reconnus, dans des secteurs spécifiques et consultent aussi des comités d'experts FAO/OMS indépendants, qui ne font pas officiellement partie de la structure du Codex. L'un d'entre eux est le Comité d'experts mixte FAO/OMS sur les additifs alimentaires (JECFA), qui conseille deux des Comités du Codex sur les principes généraux: le Comité sur les additifs alimentaires et les contaminants, et le Comité sur les résidus de médicaments vétérinaires dans l'alimentation. Le JECFA réalise les évaluations toxicologiques des substances utilisées comme additifs alimentaires, formule des spécifications sur la « qualité alimentaire » des produits chimiques utilisés comme additifs, évalue les contaminants, toxiques et résidus naturels ainsi que les résidus de médicaments vétérinaires et élabore des principes d'évaluation sanitaire des produits chimiques dans l'alimentation. Le Comité sur les additifs alimentaires et les contaminants prend en compte, comme le Comité sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments, les recommandations



du JECFA en fixant des niveaux maximaux de sécurité alimentaire pour les substances relevant de leurs mandats. Plus récemment, la FAO et l'OMS ont réuni le Comité d'experts mixte FAO/OMS sur l'évaluation des risques microbiologiques (JEMRA). Bien qu'il ne s'agisse pas d'un organe statutaire de la FAO ni de l'OMS, le JEMRA se réunit régulièrement pour conduire des évaluations de risques liés à la présence de microorganismes dans les aliments et propose des conseils au Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire.

**Encadré 3**  
**Comités et groupes de travail du Codex (et pays hôtes)**

Comités sur les principes généraux

*Comité sur les additifs alimentaires et les aliments* (Pays-Bas)

*Comité sur l'hygiène alimentaire* (EUA)

*Comité sur l'étiquetage des denrées alimentaires* (Canada)

*Comité sur les principes généraux* (France)

*Comité sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (Australie)

*Comité sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage* (Hongrie)

*Comité sur la nutrition et les aliments diététiques ou de régime* (Allemagne)

*Comité sur les résidus de pesticides* (Pays-Bas)

*Comité sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments* (EUA).

Comités sur les produits

*Comité sur les céréales, les légumes secs et les légumineuses* (EUA)

*Comité sur les produits cacaoisés et le chocolat* (Suisse)

*Comité sur les graisses et les huiles* (Royaume-Uni)

*Comité sur le poisson et les produits de la pêche* (Norvège)

*Comité sur les fruits et légumes frais tropicaux* (Mexique)

*Comité sur l'hygiène de la viande* (Nouvelle-Zélande)

*Comité sur le lait et les produits laitiers* (Nouvelle-Zélande)

*Comité sur les sucres* (Royaume Uni)

*Comité sur les protéines végétales* (Canada)

Groupes de travail ad hoc

*Groupe spécial intergouvernemental ad hoc sur les aliments dérivés des biotechnologies* (Japon)

Les contributions nationales à l'élaboration du contenu des nombreuses normes et directives du Codex sont sollicitées et prises en compte à travers le système de Points de contact du Codex (PCC), qui sont les unités responsables – au niveau national – de la diffusion des informations provenant du Secrétariat du Codex et destinées aux acteurs nationaux et de la remontée des

commentaires vers le Secrétariat. Bien que la mise en place d'un PCC soit une exigence imposée à tous les membres du Codex, l'efficacité de ces structures varie considérablement en fonction des politiques nationales et des législations en cours, dans les structures, les pratiques et les ressources allouées. Les principales fonctions des PCC, comme le souligne le Manuel de Procédure du Codex, consistent à assurer des échanges d'information et une coordination efficace sur les sujets intéressant le Codex ou d'autres questions relatives à l'alimentation, au niveau national.

Outre le dispositif des PCC, plusieurs pays ont mis en place un Comité national du Codex pour aider à l'élaboration des normes du Codex et d'autres outils. Ces Comités peuvent jouer le rôle de forum national dans lequel des représentants des industries alimentaires, des consommateurs et des responsables gouvernementaux débattent des implications des normes proposées, contribuant ainsi aux délibérations du Codex. De nombreux Comités nationaux du Codex sont également chargés d'élaborer des projets de normes, de réglementations et d'autres outils destinés à actualiser et à améliorer le cadre législatif national en matière d'alimentation.

### 3.2.2. Publications

Au delà des nombreuses normes alimentaires qu'il a élaborées, le Codex Alimentarius développe aussi des outils de conseil comme les directives, principes, recommandations et codes d'usages, pour améliorer la conformité avec les normes du codex. Les codes d'usages en matière d'hygiène apportent des conseils sur la production de produits alimentaires sains et propres à la consommation, alors que les codes d'usages technologiques visent à assurer que la transformation, le transport et le stockage des produits alimentaires soient réalisés de façon telle que les consommateurs reçoivent des produits finaux sains, et conformes à la qualité requise. Plusieurs de ces outils du Codex ont été révisés et actualisés au fil des ans, comme par exemple le Code d'usage international recommandé – Principes généraux d'hygiène alimentaire, qui est un des textes du Codex les plus utilisés et qui s'applique à tous les aliments. Il a été révisé à quatre reprises depuis son adoption. Au cours des révisions les plus récentes, les concepts d'outils d'analyse, de gestion des risques et d'Analyse des risques aux points critiques (HACCP) ont été intégrés pour renforcer l'approche de la chaîne alimentaire – de la production primaire à la consommation finale – en soulignant les principaux contrôles d'hygiène nécessaires à chaque étape.

De nouveaux outils ont été mis au point au cours des dix dernières années. Par exemple, les Directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique (1999) ont été développées pour accompagner la croissance de la production et du commerce international des aliments biologiques, avec l'objectif de faciliter ce commerce et de prévenir les plaintes non justifiées. On note également de nombreuses initiatives intéressantes dans le secteur de la biosécurité. Par exemple, le Groupe spécial intergouvernemental *ad hoc* sur les aliments dérivés des biotechnologies a mis au point les Principes pour l'analyse des risques liés aux aliments dérivés des biotechnologies modernes et les Directives régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de plantes à ADN recombiné et des aliments produits à l'aide de microorganisme à ADN recombiné. Ces principes ont été adoptés comme directives officielles au cours de la 26<sup>ème</sup> session du Codex, en juillet 2003.

Depuis juillet 2005, le Codex, ses comités et ses groupes de travail ont élaboré et publié 202 normes de produits, 38 directives et codes d'usages relatifs à des produits, 7 normes générales et directives sur l'étiquetage alimentaire, 5 codes d'usages et directives sur l'hygiène alimentaire, 5 directives sur l'évaluation des risques de sécurité sanitaire des aliments, 14 normes, codes et directives sur les contaminants dans l'alimentation et 22 normes, directives et autres recommandations sur les procédures d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection et de certification. De plus, le Codex a élaboré et publié 2579 limites maximales pour les résidus de pesticides (couvrant 213 pesticides), 7292 dispositions relatives aux additifs (couvrant 222 additifs alimentaires) et 377 limites maximales pour les résidus de médicaments vétérinaires (couvrant 44 médicaments vétérinaires).

### 3.3. Adoption des normes du Codex

Le Manuel de Procédure du Codex propose une procédure détaillée pour la discussion et l'adoption des normes, des codes d'usages, des directives et d'autres textes consultatifs en matière d'alimentation. En 2002, les organisations de tutelle du Codex ont commandité une évaluation conjointe du Codex alimentaire et d'autres travaux de normalisation de la FAO et de l'OMS, dans le but de rendre le Codex plus efficace et plus réactif aux besoins émergents. Les recommandations de cette évaluation ont été présentées au Codex, à la FAO et à l'OMS en 2003. Au cours des 27<sup>ème</sup> et 28<sup>ème</sup> sessions du Codex, tenues respectivement en juin/juillet 2004 et juillet 2005, la commission a adopté divers amendements relatifs à plusieurs

chapitres du Manuel de Procédure, s'agissant notamment des procédures d'élaboration des normes du Codex et des textes subséquents.

Pour assurer une approche unifiée en matière d'élaboration des normes, la Commission fonde ses décisions sur un plan stratégique qui fixe les grandes priorités dans le cadre desquelles les propositions individuelles de normes (et révisions de normes) sont évaluées. Ce plan couvre une période de six ans et il est actualisé tous les deux ans. De plus, une révision critique entreprise par le Comité exécutif garantit que les propositions de nouveaux travaux et projets de normes soumis à la Commission pour adoption, continuent d'être conformes aux priorités stratégiques de la Commission et peuvent être réalisés dans un délai raisonnable, tout en prenant en compte les exigences et la disponibilité des conseils d'experts scientifiques. Le Comité exécutif examine l'état de développement des projets de normes par rapport aux délais définis par la Commission et lui rend compte de ses conclusions. Il peut proposer une prolongation du délai, l'annulation du travail ou sa poursuite par un comité différent de celui qui en avait la responsabilité à l'origine, notamment par la mise en place, en tant que de besoin, d'un nombre limité d'organes secondaires *ad hoc*.

Avant d'être approuvée, chaque nouvelle proposition ou révision d'une norme doit faire l'objet d'un projet de document préparé par le comité ou un État membre. Ce projet doit détailler les buts et objectifs de la norme, sa pertinence et son opportunité, les principaux aspects à couvrir, sa conformité avec les objectifs stratégiques du Codex, les relations entre la proposition et d'autres documents du Codex, la nécessité et la disponibilité de conseils scientifiques d'experts, la nécessité d'une contribution technique d'organes extérieurs à l'élaboration de la norme et un projet de calendrier pour l'achèvement de ce nouveau travail, qui ne saurait excéder cinq années.

Après approbation du projet, la procédure à mettre en œuvre pour élaborer ou réviser une norme comporte généralement huit étapes: à l'étape 1, la Commission ou un organe subsidiaire accrédité, décide d'élaborer une norme du Codex – en prenant en compte l'analyse critique conduite par le Comité exécutif – et choisit le comité du Codex le mieux placé pour se charger du travail. À l'étape 2, le Secrétariat du Codex prend les dispositions nécessaires pour la proposition d'un projet de norme du Codex. À l'étape 3, le projet de norme est distribué aux PCC et aux organisations internationales concernées, pour commentaires. À l'étape 4, le Secrétariat du Codex, qui a collecté tous les commentaires, les distribue, à travers les gouvernements hôtes, aux

comités du Codex compétents, qui débattent des amendements proposés et décident également de l'opportunité de progresser vers l'étape 5.

Si le comité approprié le décide, la proposition de norme est alors soumise, à travers le Secrétariat, au Comité exécutif, pour une analyse critique et à la Commission pour son adoption comme un projet de norme (étape 5). Toute décision de la Commission à cette étape devra prendre en compte les résultats de l'analyse critique et l'ensemble des commentaires proposés par les États membres s'agissant notamment des possibles conséquences économiques du projet de norme. À l'étape 6, le projet de norme est de nouveau distribué aux PCC et aux organisations internationales concernées pour commentaires. À l'étape 7, les commentaires et les amendements proposés sont étudiés au cours d'une nouvelle session du comité et – s'il en décide ainsi – le projet de norme est à nouveau soumis au Comité exécutif pour analyse critique et à la Commission pour adoption définitive en tant que norme du Codex. Toutefois, de nouveaux amendements peuvent être encore proposés, par écrit, au cours de la session du Codex (étape 8).

L'approche progressive soulignée ci-dessus accorde aux États membres et aux observateurs deux cycles d'opportunités pour exprimer leurs points de vue sur les projets de textes (étapes 3 et 4 et 6 et 7). Ils peuvent également le faire lorsque le projet de norme est soumis à adoption lors de la session de la Commission (étapes 5 et 8). La Commission (ou l'organe subsidiaire accrédité) peut également décider que l'urgence de l'élaboration d'une norme du Codex est telle qu'elle justifie la mise en œuvre d'une procédure accélérée d'adoption, en autorisant l'omission des étapes 6 à 8. Si une telle décision est prise, toutes les questions appropriées doivent être prises en considération, notamment les nouvelles informations scientifiques susceptibles d'être disponibles dans un proche avenir. En pratique, la procédure accélérée a surtout été utilisée lorsqu'un consensus existe déjà, par exemple lorsqu'il est indispensable d'amender un texte déjà en vigueur.

Comme indiqué ci-dessus, les contributions nationales à l'élaboration des normes du Codex sont recueillies par les Comités du Codex sur les principes généraux, les Comités du Codex sur les produits, le système des PCC et les Comités nationaux du Codex. À ce stade, les choix faits par les pays, en matière d'application des normes du Codex et des textes associés, au niveau national, dépendent des structures administratives et juridiques en place et des priorités politiques du pays. En principe, il existe une législation, au niveau parlementaire, qui permet de mettre en place les institutions et les

autorités d'application des normes, les dispositions plus détaillées sur les procédures et sur les normes alimentaires pouvant être confiées à des structures subsidiaires. Cette procédure permet de faciliter la mise en œuvre des changements, avec, par exemple, une approche législative pour amender la loi-cadre sur le droit de l'alimentation et une mobilisation des ministères ou d'autres structures d'exécution appropriées pour l'élaboration de nouvelles réglementations ou la révision de celles qui existent, afin d'agir sur les nouvelles configurations. Pour un développement plus détaillé des choix législatifs nationaux, voir le chapitre 5.

### **3.4. Impact des accords de l'OMC**

Tout au long des trente premières années d'existence du Codex, l'adoption des normes alimentaires a surtout été le fait des pays en développement. Il était en effet admis que ces normes avaient été élaborées pour aider les pays en développement en leur proposant des normes déjà prêtes, dont l'adoption leur faciliterait l'accès aux marchés les plus importants. Les pays développés, quant à eux, étaient plutôt réticents à adopter et à appliquer les normes du Codex, dans la mesure où cela les aurait contraints à modifier leurs systèmes de contrôle des produits alimentaires, établis de longue date.

Cela a changé à partir de 1995, avec la mise en place de l'OMC et l'entrée en vigueur des Accords SPS et OTC. Comme indiqué dans les paragraphes précédents, l'Accord SPS reconnaît le Codex comme source de normes internationales pour la sécurité sanitaire des aliments, même s'il est admis que des normes qui offrent un niveau plus élevé de protection sanitaire puissent être utilisées (à condition de les justifier scientifiquement). L'Accord OTC reconnaît également les normes du Codex, mais indirectement, en faisant référence à des « normes internationales ». Depuis que tous les États membres doivent se conformer aux Accords SPS et OTC, la mise en place des normes du Codex dans les législations nationales est devenue la mesure appropriée de conformité, pour les pays développés comme pour les pays en développement.

La reconnaissance spécifique des normes, directives et recommandations du Codex au sein de l'Accord SPS et la reconnaissance du Codex comme un organe international d'élaboration de normes par l'Accord OTC ont nettement amélioré le profil du Codex et accru l'intérêt suscité par son action. Cela a poussé le Codex à réviser les normes dans plusieurs secteurs, et même à examiner en profondeur l'approche qu'il utilise pour élaborer et

adopter les normes alimentaires. Comme l'Accord SPS impose aux pays membres de l'OMC de baser leurs mesures sanitaires sur des principes scientifiques et des procédures d'évaluation des risques, le Codex a pris des mesures destinées à garantir que ses normes, directives et recommandations sur la sécurité sanitaire des aliments soient effectivement basées sur de solides analyses scientifiques, des preuves scientifiques et des évaluations de risques. Cela a conduit, en 2003, à l'adoption, par la Commission, de Principes de travail pour l'analyse des risques à appliquer dans le cadre du Codex Alimentarius. Aujourd'hui, les conseils en analyse des risques à l'usage des gouvernements sont en discussion dans le cadre du Comité sur les principes généraux.

#### **IV. OFFICE INTERNATIONAL DES ÉPIZOOTIES**

##### **4.1. Contexte et structure**

L'Office international des épizooties (*World Organization for Animal Health*), OIE, est une organisation internationale créée en 1924, basée à Paris, France, qui rassemble 167 États membres. Ses objectifs sont de garantir la transparence en matière de maladies animales dans l'ensemble des pays du monde et de collecter, analyser et diffuser l'information scientifique vétérinaire. Les pays membres de l'OIE, s'emploient à collecter, le plus souvent à travers leurs services vétérinaires, l'information disponible sur les maladies animales présentes sur leur territoire et à la faire parvenir à l'OIE, pour analyse et diffusion, dans le but de faciliter la prévention et le contrôle de ces maladies partout dans le monde. L'OIE propose également des services d'expertise et de soutien technique aux pays membres qui demandent une assistance en matière de lutte contre les maladies animales, ainsi que pour les opérations d'éradication, s'agissant notamment des zoonoses (maladies transmissibles à l'homme). De plus, l'OIE élabore des normes pour le commerce international des produits animaux, afin de prévenir la transmission des maladies animales.

Le Comité international, qui se compose d'un délégué technique permanent provenant de chaque pays membre, est l'organe de décision le plus élevé de l'OIE. Il se réunit au moins une fois par an. Chaque membre dispose d'une voix et plusieurs organisations inter-gouvernementales ou internationales y assistent, avec un statut d'observateurs. Les activités quotidiennes de l'OIE sont mises en œuvre sous l'autorité d'un Directeur général, qui organise et

coordonne les activités d'information, de coopération technique et les activités scientifiques.

Plusieurs commissions, élues par le Comité international, soutiennent le travail de l'OIE. Une Commission administrative se réunit deux fois par an pour examiner les questions techniques, administratives et financières et en particulier le programme de travail de l'OIE. De plus, cinq Commissions régionales (Afrique, Amériques, Asie, Extrême-Orient, Océanie, Europe et Moyen-Orient) assurent la promotion et l'organisation des activités à l'échelle régionale. Enfin, des Commissions spécialisées, actuellement au nombre de quatre, se réunissent deux ou trois fois par an pour étudier les problèmes relatifs à l'épidémiologie, à la prévention et au contrôle des maladies animales et pour élaborer et réviser les normes internationales de l'OIE. Les Commissions spécialisées sont constituées de membres expérimentés en sciences vétérinaires et en questions réglementaires, élus par le Comité international et provenant de toutes les régions du monde. La Commission pour la fièvre aphteuse et autres épizooties apporte son appui en identifiant les stratégies et mesures les plus pertinentes pour la prévention et le contrôle des maladies; la Commission des normes établit des normes pour les méthodes de diagnostic des maladies animales et pour tester les produits biologiques; la Commission pour les maladies des poissons recueille et analyse des informations sur les maladies des poissons, crustacés et mollusques ainsi que les méthodes de lutte contre ces maladies; enfin, la Commission internationale du Code de santé animale s'occupe de l'actualisation de ce Code.

## **4.2. Fonctions**

### 4.2.1. Élaboration de normes

Historiquement, l'application des normes internationales de santé animale élaborées et adoptées par l'OIE n'était pas obligatoire pour les pays membres. Les Codes et les Manuels de diagnostics recommandaient plus qu'ils ne commandaient et l'OIE ne disposait ni de la compétence ni de la capacité administrative nécessaires pour vérifier si les pays membres mettaient ses recommandations en pratique. Toutefois, après la mise en place de l'OMC et l'entrée en vigueur de l'Accord SPS, l'OIE est devenue un centre de référence des normes internationales relatives à la santé animale; en conséquence, l'élaboration des normes est rapidement devenue la tâche principale de l'OIE, parallèlement à son rôle traditionnel de diffusion



d'information sur les maladies et les méthodes de lutte. Depuis que tous les membres de l'OMC, (c'est-à-dire la plupart des membres de l'OIE) sont tenus de se conformer aux dispositions de l'Accord SPS, la mise en œuvre des normes de l'OIE dans les législations nationales est devenue essentielle. Diverses normes ne peuvent être mises en application que si le pays importateur démontre scientifiquement au pays exportateur que ses conditions nationales de santé animale impliquent des normes supérieures à celles établies par l'OIE.

Les normes de l'OIE en matière de santé animale sont élaborées et révisées par les Commissions spécialisées de l'OIE, assistées par des groupes de travail et avec le soutien de centres collaborateurs et de laboratoires de référence. Pour élaborer une norme nouvelle ou réviser une norme existante, il faut en premier lieu que ce travail soit requis par le Comité international, une Commission régionale, un État membre ou une organisation internationale concernée, comme la FAO ou l'OMC. Les projets de normes sont ensuite transmis à tous les États membres pour une analyse systématique et des commentaires, ce processus étant généralement coordonné par les services vétérinaires nationaux, qui assurent également la transmission des informations. La Commission révisé alors le projet en y intégrant les commentaires formulés et présente ce projet amendé au Comité international pour adoption. Les normes de l'OIE sont donc le résultat d'un consensus entre les experts des pays membres de l'OIE.

#### 4.2.2. Publications

Les normes internationales préparées par l'OIE sont réunies dans le Code sanitaire pour les animaux terrestres et dans le Manuel des normes pour les tests de diagnostic et les vaccins. Les documents relatifs aux animaux aquatiques sont réunis dans le Code sanitaire international pour les animaux aquatiques et dans le Manuel de diagnostic des maladies des animaux aquatiques. Le Code sanitaire pour les animaux terrestres se compose de normes, de directives et de recommandations pour les mesures sanitaires nationales destinées à prévenir l'introduction de maladies animales (qu'elles soient nocives pour les seuls animaux ou également pour les hommes) à travers le commerce international des animaux, des matériaux génétiques animaux et des produits animaux. Le Code sanitaire pour les animaux terrestres comprend des dispositions générales pour la santé animale, des recommandations applicables à des maladies spécifiques et des modèles de certificats internationaux de vaccinations vétérinaires.

Les dispositions générales du Code sanitaire pour les animaux terrestres contiennent, entre autres, des directives et des principes destinés à garantir des analyses de risques objectives, transparentes et pertinentes par rapport au commerce international. En raison de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les pays en matière de santé animale, le Code propose pour les pays importateurs plusieurs options qui renvoient toutes au même principe: ce n'est qu'en examinant la situation qui prévaut dans le pays exportateur en matière de santé animale, que le pays importateur peut précisément formuler ses critères d'importation.

Le Manuel des normes pour les tests de diagnostic et les vaccins a été préparé par la Commission des normes et il complète les dispositions du Code sanitaire pour les animaux terrestres. Il décrit les méthodes utilisées par les laboratoires agréés au plan international pour le diagnostic des maladies répertoriées par l'OIE – et pour d'autres maladies importantes pour le commerce international – ainsi que les conditions nécessaires pour la production et le contrôle des produits biologiques (principalement les vaccins). Ce manuel vise à harmoniser ces éléments essentiels pour assurer de meilleures conditions de prévention, de surveillance et de contrôle des maladies animales et faciliter ainsi les certifications sanitaires exigées pour le commerce des animaux et des produits animaux.

La Commission pour les maladies des poissons a élaboré un Code sanitaire pour les animaux aquatiques distinct, dans la mesure où l'épidémiologie des maladies aquatiques et les méthodes de lutte contre ces maladies sont très différentes de celles qui sont mises en œuvre pour les maladies des animaux terrestres. Le Code définit précisément les garanties sanitaires minimales exigées par les partenaires commerciaux pour éviter tout risque de propagation des maladies des animaux aquatiques et il contient une série de paragraphes portant sur les analyses des risques dans les procédures d'importation et d'exportation. Le Code contient également des paragraphes portant sur les contrôles sanitaires et hygiéniques et propose des modèles de certificats sanitaires internationaux pour la commercialisation des animaux aquatiques vivants et morts.

### **4.3. L'OIE et la sécurité sanitaire des aliments**

Les publications de l'OIE reflètent son intérêt traditionnel pour la collecte de l'information sur les maladies animales à travers le monde et sur la prévention de la transmission des maladies animales. Une étape importante a

été la reconnaissance progressive, au sein de l'OIE, de l'importance des interfaces entre la santé animale et la sécurité sanitaire des aliments. L'OIE a commencé à s'intéresser également à la prévention des maladies animales, sous l'angle de la sécurité sanitaire des aliments, même là où les maladies peuvent ne pas affecter les animaux (mais seulement les hommes). L'OIE a récemment inventé l'expression « sécurité sanitaire de la production animale » pour qualifier ce nouveau champ d'activités qui montre l'importance de la réduction des risques pour la santé humaine à travers l'obligation de mesures efficaces, avant même l'abattage des animaux et la première transformation de leurs produits.

En conséquence, un Groupe de travail permanent sur la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale a été mis en place pour coordonner les activités de sécurité sanitaire des aliments de l'OIE. Il s'est réuni pour la première fois en novembre 2002, puis en juillet 2003 et en avril 2004. Son mandat consiste à analyser et à élaborer les normes et directives de sécurité sanitaire des aliments, en collaborant avec d'autres organisations internationales, dans le but d'éviter les normes contradictoires, d'éliminer les chevauchements, les oublis et les lacunes dans la quantité de normes actuellement en vigueur et enfin d'assurer une mobilisation optimale de l'expertise disponible. Pour y parvenir, le Groupe de travail se compose de divers experts provenant du Codex et des Comités du Codex, sur une base géographique étendue. Il prévoit aussi la prise en compte des besoins spécifiques des pays en développement.

Le Groupe de travail a préparé un programme de travail détaillé pour le développement de normes de sécurité sanitaire pour les aliments d'origine animale en phase de production, couvrant le pré abattage – et la période précédant la première transformation des produits animaux – et en se centrant en priorité sur les mesures de sécurité sanitaire applicables au niveau des exploitations agricoles. Le Groupe de travail considère comme prioritaire l'analyse conjointe des normes de l'OIE et du Codex, pour identifier les lacunes et les chevauchements, pour établir des procédures relatives aux normes conjointes et pour la reconnaissance mutuelle des normes adoptées. Le Groupe a commencé à travailler sur les chapitres du Code sanitaire pour les animaux terrestres relatifs à la brucellose, afin de mieux cerner les questions liées à la sécurité sanitaire de la production animale.

Parmi les priorités à court terme, figure l'amélioration de la traçabilité, des tests, des inspections et de la certification. Comme il l'avait fait à l'issue de sa

réunion d'avril 2004, le Groupe de travail a recommandé que l'OIE engage une collaboration avec le Codex et d'autres organisations internationales concernées pour réviser les normes internationales, dans le but de maximiser l'harmonisation. Le Groupe de travail envisage également d'améliorer le niveau actuel des contributions de l'OIE aux textes du Codex et de développer une méthode permettant une utilisation plus efficace de l'expertise du Codex dans le travail des groupes *ad hoc* de l'OIE.

#### 4.4. L'OIE et le bien-être animal

De nombreux pays ont une longue expérience en matière de mesures pour le bien-être animal ou de réglementations pour la protection des animaux, quelques unes d'entre elles datant du XIX<sup>ème</sup> siècle. Le XX<sup>ème</sup> siècle a connu des progrès considérables en matière de protection juridique des animaux destinés à l'alimentation, de nombreux pays ayant créé des dispositions qui exigent des conditions humaines en termes de transport, de manipulation et d'abattage des animaux dans les abattoirs. Au début des années 80, un certain nombre de pays, notamment d'Europe, ont créé de nouvelles réglementations sur les normes de bien-être des animaux, dans les exploitations agricoles. Cela se traduisait souvent en termes d'espaces minimaux, d'interdiction de certaines formes de confinement (cages à poules, stalles individuelles pour les truies enceintes) et de disparition des pratiques spécifiques susceptibles de provoquer des douleurs. Ces réglementations pourraient bien, dans certains cas, conduire à une augmentation des coûts de production et les producteurs des pays concernés ont manifesté leur inquiétude quant au maintien de leur compétitivité face à des importations à des prix moins élevés provenant de pays moins regardant sur les normes de bien-être animal.

Les années 90 ont connu un important débat sur la question de savoir si les pays qui ont adopté des normes élevées de bien-être animal pourraient être autorisés à bloquer les importations en provenance de pays n'ayant pas les mêmes exigences. Divers mécanismes, notamment l'Accord SPS et le GATT, ont été proposés comme moyen d'y parvenir, mais dans chaque cas, une contre argumentation puissante était avancée.

La mise en place et l'acceptation de normes internationalement reconnues est une façon claire d'éviter les conflits entre les pays, les normes de bien-être animal ne pouvant plus être utilisées comme obstacle au commerce. En 2002, reconnaissant le lien étroit entre santé animale et bien-être animal,

le Comité international de l'OIE a commencé à élaborer des normes internationales de bien-être animal. Le Comité international a décidé que l'OIE devait accorder la priorité au bien-être des animaux dans les exploitations agricoles et aquacoles et que le transport, l'abattage dans des conditions humaines et l'abattage pour maladies devraient être traités en priorité, suivis par les conditions d'installation des animaux et la gestion. Les autres sujets, comme la recherche animale ou la vie sauvage pourraient être abordés ultérieurement, si les ressources le permettent.

En conséquence, un Groupe de travail permanent sur le bien-être animal a été mis en place. Il a tenu sa première réunion en octobre 2002 et les suivantes en février et décembre 2004. Ses premières tâches ont été de constituer une fondation solide à partir de laquelle il était possible d'élaborer des projets de recommandations et de normes de bien-être animal, en fonction des priorités identifiées. Ces projets de normes sont actuellement en cours de préparation et si elles sont adoptées par le Comité international, elles pourront jouer un rôle similaire aux autres normes de l'OIE dans le domaine du commerce international.

## **V. ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION**

### **5.1. Contexte et structure**

En 1946, 25 pays se sont réunis pour fonder une organisation internationale destinée à « faciliter la coordination et l'unification internationale des normes industrielles », et cela a conduit à la création de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). L'ISO est une ONG – dont les membres sont recrutés parmi les instituts nationaux de normalisation de 150 pays – coordonnée par un secrétariat central basé à Genève. Dans certains cas, les instituts membres ont un statut gouvernemental alors que dans d'autres il s'agit d'initiatives industrielles entièrement privées. L'ISO admet un membre par pays, quel que soit l'institut national de normalisation ou l'organisation similaire choisi comme étant le plus représentatif de la normalisation dans le pays concerné.

Il y a trois niveaux d'appartenance à l'ISO. Les membres à part entière, appelés « Comités membres », disposent chacun d'une voix, quelle que soit leur taille ou la puissance de l'économie du pays représenté. Les Comités membres peuvent exercer un droit de vote intégral, dans tout Comité

politique ou technique de l'ISO. Par ailleurs, les pays à ressources plus faibles – et qui, par conséquent, paient une contribution réduite – peuvent entrer dans deux autres catégories d'appartenance. Bien qu'ils ne disposent pas du droit de vote, ils participent aux réunions des comités et ont ainsi accès à une information actualisée sur l'évolution de la normalisation. La première catégorie, dite « membres correspondants », se compose généralement d'organisations qui se situent dans des pays qui n'ont pas encore de système national de normalisation totalement développé. Ils ne prennent pas une part active au travail technique mais disposent d'une information complète sur les travaux qui les intéressent. La seconde catégorie, dite « membres adhérents », sont des instituts situés dans des pays à micro-économies mais qui souhaitent maintenir un contact avec la normalisation internationale. Ces membres ont un accès intégral aux informations sur les processus internationaux de normalisation, ce qui leur permet de tout savoir sur les normes auxquelles leurs produits devront se conformer pour être présentés sur les marchés d'exportation.

Toute décision stratégique de l'ISO est soumise à l'ensemble de ses membres, qui se réunissent au cours d'une Assemblée générale annuelle. Les propositions sont développées par le Conseil de l'ISO – constitué d'adhérents – qui se réunit trois fois par an. L'appartenance au Conseil est tournante, pour s'assurer qu'il continue à être représentatif des adhérents de l'ISO dans leur ensemble. Les opérations de l'ISO sont coordonnées par un secrétaire général permanent qui rend compte au Président, lui-même élu pour deux ans.

## **5.2 Fonctions**

### 5.2.1. Élaboration des normes

L'ISO n'entreprend l'élaboration d'une nouvelle norme que lorsqu'elle répond à un marché clairement défini. Un groupe industriel ou toute autre partie concernée s'adressera à une des organisations membres de l'ISO pour l'informer de la nécessité ressentie d'élaborer une nouvelle norme. Cette organisation communiquera le nouveau projet de travail à l'ISO dans son ensemble. S'il est accepté, la proposition est alors soumise au Comité technique approprié (constitué d'experts provenant de l'industrie, des entreprises ou du secteur technique concernés), qui appliquera son expertise technique au développement de la norme. Le travail des Comités techniques est guidé par trois Comités de développement de politique générale qui veillent à ce que les aspects d'évaluation

de conformité, de politique de consommation et de lien avec la problématique des pays en développement soient bien pris en considération, au même titre que les aspects techniques d'élaboration de la norme.

Le Comité technique se réunit, et débat jusqu'à ce qu'il ait atteint un consensus sur un projet, qui est alors soumis, en tant que projet de norme internationale, à l'ensemble des membres de l'ISO, pour commentaires et votes. Le vote s'étend sur une durée de cinq mois, pendant laquelle de nombreux membres utilisent les procédures publiques de révision existantes au niveau national pour formuler leur position sur le projet de norme. Ces procédures prévoient de diffuser les projets de normes auprès de l'ensemble des parties intéressées et du grand public, puis de prendre en compte les réactions recueillies pour élaborer la position finale. Les « Comités membres » sont tenus de voter, alors que les autres membres ne votent que s'ils le souhaitent. Un projet de norme est adopté si les deux tiers des membres participant au Comité votent en sa faveur et à condition que les votes négatifs n'excèdent pas le quart de l'ensemble des votes exprimés. Le texte du projet final de norme internationale, avec ses éventuels amendements, est alors à nouveau soumis à l'ensemble des adhérents de l'ISO, pour un vote final qui doit être effectué dans les deux mois. Toutefois, ce vote ne peut qu'approuver ou rejeter le projet de norme et il est inutile si le projet de norme a déjà reçu une approbation totale pendant le premier cycle de vote et que les modifications aient été minimales. Si le résultat est positif, une nouvelle norme internationale est alors officiellement créée.

### 5.2.2. Publications

En tant que principal organisme mondial de formulation de normes techniques pour la plupart des secteurs industriels, techniques et commerciaux, l'ISO a, depuis 1946, publié plus de 13 700 normes internationales dans toute une série de secteurs. Bien que le respect des normes ISO ne soit que volontaire, elles peuvent être adoptées dans un cadre réglementaire national ou incorporées dans une législation nationale. Dans de nombreux secteurs, la « pression des pairs » – ou la nécessité d'avoir accès aux marchés de l'importation et de l'exportation – peuvent transformer des normes volontaires en norme « obligatoires » *de facto*. De la même façon, d'importantes sociétés transforment souvent les normes volontaires en conditions obligatoires pour les petits fournisseurs, modifiant ainsi l'importance de ce type de normes.

Bien que la grande majorité des normes s'appliquent à des produits ou services spécifiques, l'ISO s'est également consacrée au développement de normes génériques, qui peuvent être appliquées à toute organisation, grande ou petite, quels que soient les produits ou les services qu'elle propose. La série ISO 9000, notamment, a acquis une réputation mondiale en tant que base pour la mise en place de systèmes de qualité de gestion. La plus connue est la norme ISO 9001 : 2000, qui spécifie les exigences de qualité de gestion pour toute organisation qui veut démontrer sa capacité à fournir de façon durable des produits conformes aux conditions réglementaires en cours et qui satisfont les besoins des consommateurs. De plus, la série ISO 14000, qui porte essentiellement sur la gestion de l'environnement, souligne ce que les organisations devraient faire pour minimiser les effets nocifs que leurs activités créent dans l'environnement.

En septembre 2005, l'ISO a publié ISO 22000, *Systèmes de management de la sécurité des denrées alimentaires -- Exigences pour tout organisme appartenant à la chaîne alimentaire*, qui souligne les exigences requises pour la mise en place de systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments à tous les niveaux de la chaîne alimentaire et pour tous les types d'organisations impliquées dans cette chaîne. Cela va des producteurs d'aliments pour animaux, des producteurs primaires, des fabricants de produits alimentaires, des opérateurs de transport et de stockage, jusqu'aux négociants en détail et aux établissements de restauration – sans compter les organisations connexes comme les producteurs d'équipements, de matériels de conditionnement, d'additifs et d'ingrédients divers. La nouvelle norme, développée par des experts de l'industrie alimentaire et des représentants des organisations internationales spécialisées, en coopération avec le Codex, regroupe les normes de sécurité sanitaire des aliments au niveau national et international et y incorpore les principes du système HACCP (voir chapitre 3, paragraphe 2.3.1.). Un autre avantage de la norme ISO 22000 est qu'elle étend l'approche de la norme ISO 9001 : 2000 sur la qualité de gestion, largement mise en place mais qui n'aborde pas spécifiquement la question de la sécurité sanitaire des aliments. Bien qu'ISO 22000 puisse être appliquée en tant que telle, elle est conçue pour être entièrement compatible avec la norme ISO 9001 : 2000 et elle permet leur application conjointe ou intégrée.

La publication d'ISO 22000 est complétée par une spécification technique ISO (ISO/TS 22004) qui propose des conseils sur l'application de la norme, en mettant un accent particulier sur les petites et moyennes entreprises. Une autre spécification technique (ISO/TS 22003), expose les principes



d'accréditation des organes de spécification d'ISO 22000 et définit les règles de mise en œuvre des audits relatifs aux systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments pour vérifier leur conformité avec la norme. Enfin, ISO 22005, *Système de traçabilité dans la chaîne alimentaire – Principes généraux relatifs à la conception et à la réalisation*, doit encore être examiné comme projet de norme internationale, en cours de validation.

## **VI. FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES MOUVEMENTS D'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**

### **6.1. Contexte et structure**

L'agriculture biologique est un mode de production qui exclut ou limite strictement l'utilisation des OGM et des intrants agricoles extérieurs comme les pesticides, les médicaments vétérinaires, les additifs et les fertilisants. Plus de 26 millions d'hectares de terres cultivables sont actuellement cultivés en agriculture biologique à travers le monde. Le marché biologique, qui était évalué à 25 milliards de dollars des Etats-Unis en 2003, se développe rapidement et est désormais bien loin du marché de niche qu'il était autrefois. Des considérations financières limitent actuellement la demande des consommateurs du monde industrialisé: les produits biologiques sont en effet généralement plus chers que leurs équivalents conventionnels car les coûts de production et de transformation de ces produits sont plus élevés. Il faudrait par ailleurs prendre en compte les «économies invisibles» de préservation de l'environnement, de bien-être animal ou de développement rural durable. Aujourd'hui, l'Amérique du nord, le Japon et l'Europe de l'ouest fournissent l'essentiel des revenus mondiaux de l'agriculture biologique. On peut toutefois penser que le développement économique des pays, l'enrichissement des citoyens et leur éducation augmenteront la demande de produits biologiques.

La Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM) créée en 1972 et basée à Bonn (Allemagne) est l'organisation cadre des mouvements d'agriculture biologique. Elle compte actuellement plus de 750 organisations membres, réparties dans 108 pays et elle vise à l'adoption, dans le monde entier, de systèmes écologiquement, socialement et économiquement solides, fondés sur les principes de l'agriculture biologique. En organisant des conférences, réunions et rencontres internationales, l'IFOAM anime le débat mondial actuel sur l'agriculture biologique, sa

problématique et son avenir. L'IFOAM a mis en place le Système de Garantie Biologique – qui unifie le monde biologique à travers un système commun de normes, de vérification et d'identification des marchés – et il en assure la promotion. L'IFOAM anime également des projets spécifiques qui incitent à l'adoption de l'agriculture biologique, notamment dans les pays en développement et qui assurent la représentation des mouvements d'agriculture biologique auprès des Nations Unies et d'autres agences intergouvernementales.

L'Assemblée générale constitue le forum démocratique de prise de décision de l'IFOAM. Elle se réunit tous les trois ans – en lien avec le Congrès mondial de la biologie – et élit son Bureau mondial. Celui-ci, sur la base des recommandations des adhérents, désigne les membres des nombreux comités officiels et groupes de travail temporaires de l'IFOAM, qui traitent, chacun selon ses compétences, des aspects spécifiques de l'agriculture biologique. Le Comité de gestion des normes, le Comité des normes et le Comité des critères jouent un rôle essentiel dans le développement et l'amélioration permanente du système de garantie biologique. Parmi les comités notons le Forum du développement, qui œuvre pour le développement de l'agriculture biologique dans les pays en développement, le Comité de stratégie du programme et le Comité des relations avec les gouvernements.

L'IFOAM a également créé un certain nombre de groupes plus spécifiquement chargés de couvrir les besoins de diverses zones géographiques. Quatre groupes régionaux (Asie, Méditerranée, pays germanophones, et l'UE en tant que telle) plus deux groupes nationaux (Japon et France) sont particulièrement chargés de l'agriculture biologique au niveau régional. De plus, les organisations membres de l'IFOAM ont mis en place un certain nombre d'initiatives et de groupes sectoriels spécifiques, comprenant notamment l'association des négociants en détail de produits biologiques, le groupe aquaculture et le groupe des agriculteurs.

## **6.2. Fonctions**

### 6.2.1. Établissement des normes

Les normes biologiques ont longtemps servi à formuler un consensus, au sein du mouvement de l'agriculture biologique, sur ce que la revendication « biologique » sur un produit signifie et pour partager cette information avec les consommateurs. Comme les produits alimentaires biologiques ne peuvent

pas se distinguer des aliments conventionnels d'un simple coup d'œil, les consommateurs dépendent entièrement des certifications proposées par des tierces parties, c'est-à-dire du processus à l'issue duquel les organes de certification, publics ou privés, garantissent que les produits proposés ont été élaborés et traités selon les normes en vigueur et qu'ils sont certifiés biologiques. Cette certification a été instituée pour la première fois dans les années 70 par des groupements d'agriculteurs qui ont été les premiers à élaborer des normes biologiques. Aujourd'hui, de nombreux pays demandent que toutes sortes de certifications « biologiques » figurent sur les étiquettes des produits. Cette démarche permet de gagner la confiance des consommateurs sur la validité du système et des produits de la filière biologique, mais il apporte aussi une identité spécifique à l'agriculture biologique et facilite son accès au marché.

Le système de garantie biologique de l'IFOAM est conçu pour faciliter l'élaboration de normes biologiques et de certifications de qualité et pour leur conférer une garantie internationale, au niveau mondial. Le système de garantie biologique permet aux organes de certification biologique d'être « accrédités IFOAM », s'ils sont en conformité avec les normes de l'IFOAM, que l'on peut trouver dans deux documents: les Règles de Base IFOAM pour la production et la transformation en agriculture biologique (RBI) et les Critères d'Accréditation IFOAM pour les organismes certifiant la production et la préparation en agriculture biologique (CAI). Les RBI contiennent les principes, recommandations et normes de base requises et guident les opérateurs dans la production de leurs cultures biologiques et le maintien de l'intégrité biologique dans les manipulations et transformations ultérieures des produits agricoles biologiques. Les CAI dérivent des normes ISO en ce qui concerne le fonctionnement des organes de certification, mais ils reflètent également les spécificités de la production et de la transformation biologiques. Le label IFOAM fait également l'objet de dispositions spécifiques d'utilisation: il faut se conformer strictement aux normes IFOAM et garantir aux négociants en gros, en détail et aux consommateurs que le produit et le producteur sont certifiés par le système de garantie biologique de l'IFOAM.

L'accréditation IFOAM n'est accordée qu'aux organes de certification qui se conforment aux critères d'accréditation et qui utilisent les normes CAI ou des normes nationales/régionales de certification approuvées par l'IFOAM et garanties conformes avec les CAI. L'accréditation est attribuée par le Service international de certification des produits biologique (IOAS) dans le

cadre d'un accord avec l'IFOAM. Bien que l'IOAS soit un organisme indépendant, il joue un rôle essentiel dans le système de garantie biologique: examen des demandes de certification, conduite des évaluations sur les sites et attribution des habilitations.

Les CAI font l'objet de révisions périodiques par le Comité des normes de l'IFOAM, après approbation d'un plan de révision par le Bureau mondial. Des révisions spécifiques ou de nouvelles zones de CAI peuvent toutefois être initiées par des membres de l'IFOAM. Les projets de révisions (normalement deux projets) ou de nouvelles zones CAI sont soumis aux adhérents et à d'autres acteurs clés pour commentaires, qui sont ensuite recueillis par le Comité des normes pour être intégrés dans la préparation de la version suivante du projet. Le projet final est soumis aux adhérents avec une date limite de formulation de motions. Si celles-ci sont acceptées, des « groupes de contact », comprenant l'auteur de la motion, le Comité des normes et le Comité de révision des normes sont constitués, avec l'objectif d'intégrer la motion. S'ils n'y parviennent pas, la motion est à nouveau soumise aux adhérents et fait l'objet d'un vote. Le projet final est amendé en conséquence et est soumis aux adhérents pour un dernier vote. Un quorum de 25 pour cent des membres de l'IFOAM doit être atteint et les décisions sont prises à la majorité simple. Si le nombre de voix requis n'est pas atteint, c'est au Bureau mondial qu'il revient de prendre la décision finale sur la motion et/ou sur le projet de révision.

Les révisions ordinaires des CAI commencent après approbation, par le Comité de suivi des normes, d'un plan de révision soumis par le Comité des critères et informe le Bureau mondial. Les projets de révisions (normalement deux projets) sont distribués aux membres de l'IFOAM et d'autres acteurs clés pour analyses et commentaires. Le Comité des critères analyse les commentaires sur le projet et prépare la version suivante du projet en y intégrant les suggestions recueillies. Le projet final est distribué aux membres de l'IFOAM, à l'IOAS et aux organes de certification accrédités auprès de l'IFOAM avec une date limite pour proposer des motions. Si les motions sont acceptées, des groupes de contact peuvent à nouveau être activés. Le Bureau mondial prend la décision finale sur la révision, à partir d'une recommandation du Comité de gestion des normes.

### 6.2.2. Publications

Comme indiqué précédemment, les deux piliers du système de garantie biologique sont les RBI et les CAI, qui, ensemble, constituent les normes IFOAM. Les RBI sont considérées comme « les normes des normes ». Elles proposent un cadre mondial pour les organes de certification et les organisations d'élaboration de normes, dans le but de développer leurs propres normes détaillées de certification, intégrant les conditions locales spécifiques. Les CAI, quant à eux, établissent les critères de mise en œuvre des certifications biologiques par les organes de certification. Comme indiqué, les CAI, en lien avec les RBI définissent les conditions d'accès pour les organes de certification qui recherchent l'accréditation de l'IFOAM. Toutefois, les normes IFOAM ont également un impact au-delà du système de garantie biologique: elles sont généralement reconnues comme directives internationales pour l'élaboration des normes nationales et des systèmes d'inspection et les élaborateurs de normes comme les législateurs, au niveau des instances nationales et internationales, les considèrent comme une référence.

Outre ses normes, l'IFOAM publie le périodique *Ecology and Farming*, ainsi qu'un certain nombre de monographies et d'autres textes. Les sujets abordés vont de la biodiversité à l'inspection biologique ou aux semences biologiques. Quelques publications sont proposées à travers les comptes-rendus de réunions mondiales; d'autres documents font état des dernières recherches entreprises sur les relations entre l'agriculture biologique et des sujets comme le changement climatique, l'agriculture durable et la sécurité alimentaire.

## VII. AGENCES SPECIALISÉES DES NATIONS UNIES

### 7.1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

#### 7.1.1. Départements techniques<sup>2</sup>

Au-delà de son travail conjoint avec l'OMS sur le Codex, la FAO mène une série d'activités dans le domaine de l'alimentation, à travers ses départements

---

<sup>2</sup> Fin 2005 des projets sont à l'étude pour restructurer et renommer plusieurs départements techniques de la FAO.

techniques. Le plus important à cet égard est le Département économique et social, qui abrite, entre autres, la Division de la nutrition. Dans cette division, le Service de la qualité et des normes alimentaires travaille avec les pays membres au renforcement des programmes nationaux de contrôle alimentaire, à travers des publications, des sessions de formation et des projets d'assistance technique. Le Service offre également des conseils sur la politique, les institutions, les réglementations, les normes du Codex et la formation. Il propose aussi le renforcement des capacités, s'agissant des laboratoires, des procédures d'inspection, des bonnes pratiques de fabrication des produits, des bonnes pratiques d'hygiène, du système HACCP et de nombreux autres sujets relatifs à l'alimentation, y compris le contrôle des nourritures vendues sur la voie publique.

Le Département économique et social abrite également le secrétariat du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (qui est un forum des Nations Unies pour la révision et le suivi des politiques mondiales de sécurité alimentaire), le secrétariat des Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV – qui coordonne un réseau de systèmes nationaux d'information chargés de mesurer l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité), le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR – qui agit comme une source d'informations actualisées sur la production alimentaire et la sécurité alimentaire dans l'ensemble des pays du monde) et le groupe de travail intergouvernemental pour le droit à l'alimentation (qui travaille pour établir un consensus international sur le contenu et les modalités d'application du droit à une nourriture adéquate; voir chapitre 4). Le Département publie également un document annuel *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, qui propose les estimations les plus récentes sur le nombre de personnes souffrant chroniquement de la faim dans le monde.

Le Département de la coopération technique de la FAO coordonne le Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA), qui est un dispositif interdisciplinaire visant à augmenter la production alimentaire, à améliorer la stabilité des approvisionnements et à créer des emplois dans les pays à faibles revenus et à déficits vivriers (PFRDV). Le principal objectif du PSSA, à travers l'assistance technique et le développement des politiques, est d'augmenter l'accessibilité de l'approvisionnement alimentaire, afin de permettre aux PFRDV d'améliorer leur sécurité alimentaire, au niveau national comme au niveau des ménages. L'hypothèse sous-jacente est que dans la plupart de ces pays, les moyens d'augmenter la disponibilité

alimentaire existent, mais les objectifs ne sont pas réalisés en raison d'une série de contraintes. Le PSSA travaille avec les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux pour identifier et atténuer les effets de ces contraintes. Le PSSA est issu du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de 1996 et du Sommet mondial de l'alimentation *cinq ans plus tard*, qui ont vu les gouvernements s'engager à réduire la faim et la malnutrition et à réaliser une sécurité alimentaire durable dans le monde entier (voir chapitre 4).

#### 7.1.2. Bureau juridique

Le Bureau juridique de la FAO, qui fait partie du Bureau du Directeur général compte, parmi ses mandats, l'assistance technique aux pays membres, à travers le développement, la formulation et la révision des cadres législatifs et réglementaires en matière d'alimentation. Le point de vue de la FAO est que des cadres juridiques solides et des lois bien conçues sont essentiels pour parvenir au développement durable de l'agriculture, dans la mesure où ils permettent de construire des fondations solides pour une bonne gouvernance. Ils permettent également une participation importante de tous les types d'acteurs – des gouvernements centraux aux communautés rurales – protègent les droits et définissent les responsabilités. La FAO considère que la mise en place de règles fiables, appropriées et équitables est fondamentale pour encourager les investissements, faciliter le fonctionnement des marchés et élaborer des normes pour un comportement responsable.

S'agissant du contrôle alimentaire, de la sécurité sanitaire des aliments et du commerce alimentaire, le Bureau juridique apporte sa contribution dans cinq secteurs principaux. En premier lieu, il est associé à un certain nombre d'initiatives internationales, s'agissant notamment de la formulation des instruments juridiques aux niveaux national et international. Le Code de conduite pour la pêche responsable, la CIPV et le Traité international pour les ressources génétiques végétales pour l'alimentation et l'agriculture sont quelques uns des outils internationaux mis au point avec l'expertise juridique de la FAO. En second lieu, le Bureau juridique propose aux pays membres des services de conseils juridiques, dans le cadre de projets d'assistance technique financés par la FAO et d'autres donateurs. Les conseillers juridiques et les consultants juridiques de la FAO travaillent souvent avec des unités techniques de la FAO, comme la Division de l'alimentation et de la nutrition, pour aider les gouvernements à analyser et à améliorer leurs dispositions réglementaires sur l'alimentation. Ils apportent également un

soutien à la préparation de projets de loi, de réglementations, de normes, d'accords et d'autres textes juridiques, en harmonie avec les exigences internationales. Le Bureau juridique apporte également des conseils sur les structures institutionnelles et leur conformité aux instruments juridiques internationaux, tel que l'Accord SPS.

En troisième lieu, le Bureau juridique, en collaboration avec le Département économique et social, travaille à l'élaboration de directives internationales pour la mise en oeuvre du droit à l'alimentation. Comme indiqué précédemment, la FAO joue le rôle de secrétariat pour le groupe de travail intergouvernemental chargé d'assurer le droit à l'alimentation et elle a également publié une série de documents et d'articles sur ce thème, notamment *The Right to Adequate Food in Emergencies, Cadre juridique de la sécurité alimentaire, The Right to Food in Theory and Practice, What is the Right to Food?* et *Extraits des instruments et déclarations internationaux et régionaux et d'autres textes d'autorité concernant le droit à l'alimentation.*

La recherche et les publications constituent la quatrième activité principale du Bureau juridique, dont les conseillers et consultants proposent des publications portant sur les aspects juridiques de la sécurité sanitaire des aliments. On peut notamment citer: *Legislation Governing Food Control and Quality Certification, Legislation on Foods for Infants and Small Children, Normes alimentaires internationales et droits nationaux* et *An Outline of Food Law.*

Enfin, le Bureau juridique intervient activement dans la collecte et la diffusion de l'information juridique. Dans ce domaine, il faut mentionner FAOLEX, une importante base de données juridiques sur Internet, qui contient les traités, lois nationales et réglementations. Par ailleurs, un certain nombre de textes portant sur l'alimentation et d'autres secteurs relevant du mandat de la FAO ont été sélectionnés, synthétisés et indexés, en anglais, français ou espagnol.

## **7.2. Organisation mondiale de la santé**

L'OMS, agence spécialisée des Nations Unies chargée des questions de santé, a été créée en 1948, avec l'objectif d'aider tous les peuples à atteindre le niveau le plus élevé possible de santé. La santé est définie par la Constitution de l'OMS comme n'étant pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité, mais comme un état de bien-être physique, mental et social complet. L'OMS est gouvernée par 192 États membres, à travers l'Assemblée mondiale de la



Santé, qui doit notamment approuver le programme et le budget de l'OMS et se prononcer sur les questions politiques majeures.

Les maladies d'origine alimentaire sont la cause d'incalculables nuisances économiques et sociales dans les pays développés comme dans les pays en développement – les plus pauvres portant les fardeaux les plus lourds. Le Département sécurité sanitaire des aliments, zoonoses et maladies d'origine alimentaire (FOS) s'emploie à la réduction de l'impact négatif des maladies d'origine alimentaire, en collaborant avec d'autres départements de l'OMS (notamment le Groupe sur les maladies transmissibles), les bureaux régionaux, les centres collaborateurs et d'autres agences internationales ou nationales. Par exemple, l'OMS travaille étroitement avec la FAO pour aborder les questions de sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne de production alimentaire.

Le travail de l'OMS dans le secteur de la sécurité sanitaire des aliments inclut le renforcement des systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments, la promotion des bonnes pratiques de fabrication et la formation des détaillants sur la manipulation des produits alimentaires. L'OMS développe également des systèmes de surveillance qui s'appuient sur les laboratoires ainsi que sur le suivi des agents pathogènes dans les aliments. En coopération avec ses États membres, l'OMS travaille à l'élaboration de directives – acceptées internationalement – pour la collecte de données au niveau national. L'OMS constitue également des bases de données sur le déclenchement et la surveillance des maladies et étend sa capacité de surveillance épidémiologique afin d'y intégrer les maladies d'origine alimentaire.

Les États membres demandent de plus en plus à l'OMS de faire preuve d'initiatives en termes de communication sur la sécurité sanitaire des aliments et l'OMS est très sollicitée pour proposer des outils et un appui aux États membres pour améliorer leur capacité à répondre aux situations sanitaires d'urgence. Dans cet esprit, l'OMS a lancé un nouveau Réseau international des autorités de sécurité sanitaire des aliments (INFOSAN), qui comprend également un réseau de sécurité sanitaire des aliments en cas d'urgences (INFOSAN Urgences). Le FOS publie une lettre d'information *Bulletin d'information sur la sécurité sanitaire des aliments* et a récemment préparé une étude sur les biotechnologies alimentaires modernes, la santé humaine et le développement.

L'OMS travaille également à l'atténuation de l'impact des zoonoses, qui sont des maladies transmissibles des animaux aux humains, car une proportion importante des maladies qui ont affecté les hommes au cours des dix dernières années est liée à des agents pathogènes provenant eux-mêmes d'animaux ou étant d'origine animale. Les objectifs de la santé publique vétérinaire comprennent l'amélioration de la surveillance et la maîtrise des zoonoses et des agents antimicrobiens chez les animaux. L'OMS met également en œuvre des activités de santé publique vétérinaire, à travers son Département des maladies transmissibles: lutte, prévention et éradication (CPE), en collaboration avec le FOS. Le programme de santé publique vétérinaire de l'OMS est étroitement lié à divers aspects du travail de la FAO et de l'OIE, s'agissant des zoonoses, de la sécurité sanitaire des aliments et des aspects de santé publique du commerce des animaux et des produits d'origine animale. Dans ce domaine, l'OMS a récemment publié un rapport de la Consultation conjointe OMS/FAO/OIE sur les maladies zoonotiques émergentes, tandis que la Pan American Health Organization (PAHO) publiait *Zoonoses et maladies transmissibles communes aux hommes et aux animaux*.

## VIII. ORGANISATIONS RÉGIONALES ET SOUS-RÉGIONALES

Ce chapitre examine le contexte international dans lequel s'inscrivent les réglementations nationales. À ce titre, il identifie, décrit les principales organisations internationales associées à l'alimentation et explique leur intérêt. Mais une évaluation de la portée des activités supranationales ne peut pas se contenter d'observer l'arène mondiale: les organisations régionales et les groupements qui travaillent à l'élaboration de normes régionales et de directives pour les gouvernements nationaux sont également importants. Pour certains thèmes, les accords internationaux s'appuient explicitement sur des groupements régionaux pour élaborer des normes internationales, en débattre et solliciter des contributions à leur développement. Pour d'autres sujets, les accords régionaux fonctionnent de façon plus indépendante, mais les normes internationales doivent être élaborées en gardant à l'esprit des considérations d'ordre régional. Naturellement, dans le cadre de l'Accord SPS, ces normes n'émergent du consensus international que si elles sont clairement justifiées par des arguments scientifiques (évaluation des risques).

Les relations entre un groupement économique régional et les organisations de normalisation correspondantes sont diverses. Il peut s'agir d'un accord qui dispose que les normes établies par une organisation régionale ont un effet

juridique direct dans la région (comme le Conseil de coopération du Golfe); mais les normes peuvent également être établies par un organisme régional d'élaboration de normes, sans nécessairement lier les pays membres du groupement économique régional concerné; toutefois, ces normes peuvent quelquefois être très persuasives, (comme c'est le cas pour certains outils conçus au sein de l'UE).

De la même façon, une attention variable est accordée aux questions relatives au commerce et à la sécurité sanitaire des aliments, selon les groupements économiques. Certaines organisations régionales, comme la CARICOM, se centrent sur les questions de sécurité sanitaire des aliments; d'autres peuvent ne pas avoir abordé ces questions, sauf – le cas échéant – à travers le Codex. Les paragraphes suivants décrivent quelques organisations régionales qui se sont intéressées aux questions de sécurité sanitaire des aliments ou de commerce alimentaire, au cours des dernières années.

### **8.1. Caraïbes**

Dans les Caraïbes, la CARICOM et le Forum des Caraïbes (CARIFORUM) du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sont les deux groupements économiques les plus importants. Leurs adhérents se recoupent, sauf pour Montserrat qui n'est membre que de CARIFORUM, et pour la République dominicaine qui n'adhère qu'à la CARICOM. Parmi ses principaux objectifs, la CARICOM encourage l'intégration économique entre ses membres et la mise en place d'un marché et d'une économie uniques. De même, CARIFORUM travaille à une meilleure coordination de l'aide de l'UE et à l'amélioration de l'intégration et de la coopération régionales. La majorité des membres de CARIFORUM ont signé l'Accord de Cotonou, qui est le principal accord international en matière d'aide et de commerce entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'UE et qui est entré en vigueur en mars 2000.

Aujourd'hui, les États membres des Caraïbes, avec l'assistance de l'Institut interaméricain pour la coopération pour l'agriculture (IICA), la PAHO et le Bureau juridique de la FAO, travaillent à la mise en place d'une agence centrale destinée à traiter les questions de sécurité sanitaire des aliments, de santé des animaux et des végétaux dans la région des Caraïbes, l'Autorité caribéenne de santé agricole et de sécurité alimentaire (CAHFSA). De nombreux gouvernements de la région considèrent que la création de la CAHFSA est essentielle pour leur permettre de participer aux discussions

internationales – s'agissant de l'élaboration des normes – et d'honorer leurs obligations dans le cadre des accords internationaux de l'OMC, ce qui est actuellement difficile, en raison du manque de ressources dont souffrent ces pays.

La plupart des agences nationales sont petites, manquent de personnel et de financements et ne peuvent, sans une assistance extérieure, développer leurs services à un niveau qui leur permette de se mettre en conformité avec les accords et normes internationaux. Des négociations sont actuellement en cours pour identifier les secteurs d'activités qui pourraient être assignés à la nouvelle CAHFSA et ceux qui pourraient continuer à être traités au niveau national. Le renforcement des agences nationales sera nécessaire pour qu'elles réalisent leurs activités et qu'elles appliquent les normes au niveau national. L'objectif à long terme des pays des Caraïbes est de préserver et de développer leurs marchés d'exportation des produits agricoles.

## **8.2. Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC)**

L'objectif de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC), qui a été créée par un traité, en 1992, en remplacement de la Conférence de coordination du développement de la coopération en Afrique australe, est de promouvoir la coopération, le commerce et le développement économique au niveau régional. Un de ses principaux mandats porte sur l'alimentation, l'agriculture et les ressources naturelles. A ce titre, la SADC travaille au développement, la promotion et l'harmonisation des politiques sanitaires et phytosanitaires de ses États membres (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Île Maurice, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Seychelles, Swaziland, Tanzanie et Zimbabwe).

Le cœur des efforts d'intégration régionale de la SADC est constitué par le Protocole sur le commerce, signé en août 1996. Des discussions sur les mesures SPS et sur les réglementations de sécurité sanitaire des aliments, nécessaires pour mettre en œuvre le Protocole sur le commerce, se sont déroulées plusieurs années plus tard. En novembre 2000, le Forum consultatif de la SADC sur les mesures SPS et la sécurité sanitaire des aliments a réuni à Windhoek, Namibie, un atelier qui a mis en évidence la nécessité pressante de développer une Annexe sur les normes SPS/sécurité sanitaire harmonisées au Protocole sur le commerce, afin de faciliter le commerce des produits agricoles au sein de la SADC. Le forum consultatif a

adopté un plan d'action en trois phases: en premier lieu, mener un inventaire des législations existantes (lois, réglementations, pratiques, accords bi et multilatéraux); dans un deuxième temps, entreprendre une évaluation sur l'application des mesures SPS au sein des États membres de la SADC, formuler des recommandations pour l'harmonisation de ces mesures et rédiger un projet d'annexe SADC sur les mesures SPS et la sécurité sanitaire des aliments; la troisième phase porte sur les négociations en cours et sur la mise en application de l'annexe.

A l'instar de ce qui a été entrepris pour les obstacles techniques au commerce, les États membres de la SADC ont mis en œuvre l'initiative de normalisation, d'assurance qualité, d'accréditation et de métrologie (SQAM), dont les objectifs sont d'éliminer progressivement tous les obstacles techniques au commerce entre les membres de la SADC et entre la SADC et d'autres blocs commerciaux régionaux et internationaux. L'initiative SQAM encourage l'harmonisation des modalités de normalisation, d'accréditation, de certification, d'évaluation de conformité, de test, d'inspection et de métrologie entre ses membres.

La SADC a également mis en place un programme de sécurité sanitaire des aliments qui s'appuie sur une série de projets conçus, au niveau national et régional, pour renforcer la sécurité alimentaire dans la région. Le programme encourage les États membres à mettre en œuvre des mesures à moyen et long terme pour augmenter la productivité agricole et la production alimentaire et pour promouvoir le commerce des produits agricoles.

Enfin, la présence d'OGM dans l'aide alimentaire constitue un sujet permanent de débat entre les membres de la SADC, ce qui l'a conduite à mettre en place un forum technique destiné à apporter des conseils en matière d'OGM. Depuis, la SADC a préparé et adopté des directives communes sur l'approche des OGM et des produits issus des biotechnologies. Ces directives, qui portent sur la politique et la réglementation des cultures et des produits alimentaires GM – ainsi que sur le renforcement des capacités, la sensibilisation publique et l'aide alimentaire – précisent que la région SADC développera des politiques et systèmes de réglementations communes basées sur le Protocole de Carthagène sur la biosécurité et la loi modèle de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur la biosécurité.

S'agissant de l'aide alimentaire, les membres de la SADC sont convenus d'essayer d'apporter une aide alimentaire basée sur des produits provenant de

la région. La SADC soutient également les principes suivants: harmonisation de la gestion et de l'information sur l'aide alimentaire pour faciliter les mouvements transfrontaliers; mise en conformité des donateurs d'aide alimentaire avec l'Article 8 du Protocole de Carthagène, qui demande une notification écrite préalable; stérilisation ou mouture de toutes les céréales et autres matières végétales contenant des OGM, identification et étiquetage clairs de l'aide alimentaire en transit. Les États membres qui ne disposent pas encore d'un cadre réglementaire actualisé en matière de biotechnologies devraient s'abstenir d'accepter l'aide contenant des aliments GM, tant que ces directives ne seront pas en place et, à cette fin, ils devraient développer des politiques et stratégies nationales de biotechnologie, redoubler d'efforts pour établir des systèmes réglementaires sur la biosécurité et signer (et ratifier) le protocole de Carthagène.

### **8.3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

En 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ont signé le traité d'Asunción, dans lequel ils sont convenus de mettre en place un Marché commun du Sud (*Mercado Común del Sur*), ou MERCOSUR. Ce processus d'intégration a conduit, en 1995, à la mise en place d'une union douanière et, par conséquent, d'une phase de transition qui durera jusqu'en 2006 et qui débouchera sur la constitution d'un marché commun. Les États membres ont mis en place un cadre institutionnel qui, à l'inverse d'autres groupements régionaux comme l'UE, rejette toute notion de supranationalité. Toutefois, en 1998, un mécanisme commun de consultation politique, appelé « MERCOSUR politique », a été formalisé; les pays membres y participent de plein exercice.

Dans le secteur de l'alimentation, le MERCOSUR a élaboré, au fil des ans, une série de réglementations techniques d'harmonisation, s'agissant notamment de la composition de certains produits alimentaires, de règles sur les additifs alimentaires, l'étiquetage alimentaire, l'emballage et les poids et mesures. Ces réglementations ne sont pas directement applicables, mais doivent être mises en place à travers la législation nationale de chaque État membre.

### **8.4. Union européenne (UE)**

L'UE a été créée en 1992, par le Traité de Maastricht. Les membres actuels de l'Union sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas,

la Pologne, le Portugal, Roumanie, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, et la Suède. Enfin, l'UE a récemment convenu d'ouvrir des négociations avec deux autres pays, la Croatie et la Turquie.

L'UE est bâtie sur trois « piliers »: (1) les Communautés européennes (CE), qui ont débouché sur la création de l'Union économique et monétaire; (2) la politique étrangère et de sécurité commune; et (3) la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Dans le cadre du premier pilier, les institutions communautaires peuvent, dans leurs zones de responsabilité respectives, élaborer des législations qui s'appliquent directement aux États membres. Au cœur des CE se trouve le marché unique avec ses quatre libertés fondamentales (libre circulation des marchandises, des travailleurs, des services et des mouvements de capitaux) et ses règles sur la concurrence. Toutefois, dans le cadre des deuxième et troisième piliers, aucun pouvoir n'a été transféré, des États membres de l'UE vers les institutions communautaires. En conséquence, les activités et tâches de ces dernières en matière d'incitation à l'harmonisation et à la collaboration sont limitées.

Depuis les premiers jours de l'intégration européenne, le droit alimentaire a constitué un élément important de législation au sein des CE. De nombreux éléments de ce droit se présentent sous forme de règlements et de directives. Les règlements sont directement applicables dans les États membres, alors que les directives leur permettent d'en choisir la forme et le mode de transposition en fonction de leurs législations nationales; toutefois, après une période initiale, les directives acquièrent également force de loi. L'application de la législation est renforcée par l'existence de la Cour européenne de Justice, qui interprète les choix des États dans la mise en place des directives et, ce faisant, crée un corpus de lois spécifiques de l'UE. La Direction générale de la santé et de la protection des consommateurs est chargée d'actualiser la législation alimentaire de l'UE.

Historiquement le droit alimentaire européen a été développé sur une base *ad hoc* et principalement orienté vers la création d'un marché intérieur. En 1997, la Commission européenne – organe exécutif de l'UE – a publié un document de travail (« Livre vert ») pour ouvrir un débat public sur l'évolution du droit alimentaire dans l'UE. En 2000, le Livre vert a été suivi par un Livre blanc sur la sécurité alimentaire, qui soulignait toutes les actions à entreprendre pour moderniser le droit alimentaire actuel de l'UE, le rendre

plus cohérent, compréhensible et flexible, faciliter l'application de la législation et offrir une plus grande transparence aux consommateurs.

Le Livre blanc a conduit à l'adoption d'un nouveau cadre commun de législation alimentaire européenne: le nouveau droit alimentaire européen (Règlement [EC] n° 178/2002), qui expose les principes généraux et les exigences du droit alimentaire de l'UE et établit les procédures relatives à la sécurité sanitaire des aliments. Ce règlement s'applique à toutes les étapes de production, transformation et distribution des denrées alimentaires et aliments pour animaux et formule un certain nombre de définitions et principes, comme l'application de l'analyse des risques, la transparence, l'obligation de traçabilité et l'application du principe de précaution. Le règlement assigne aux agriculteurs, transformateurs alimentaires et fabricants d'aliments pour animaux la responsabilité primaire de la sécurité sanitaire des aliments. Il a également mis en place l'Autorité européenne de sécurité des aliments, qui propose des conseils scientifiques et un soutien, tout en établissant des liens et une collaboration étroite avec les organes appropriés des États membres de l'UE. Cette autorité aide à l'évaluation des risques en offrant des conseils scientifiques et propose une information publique sur les risques.

La parution du Livre blanc a également déclenché une série de propositions de la Commission européenne – dont quelques unes sont toujours dans le processus législatif – destinées à couvrir le spectre des questions relatives à l'alimentation, s'agissant notamment de l'alimentation animale, de la santé et du bien-être animal, des contaminants, des déchets et de l'étiquetage alimentaire. Par exemple, la Commission travaille actuellement à la révision des règles d'hygiène, en proposant de nouvelles normes qui vont unifier, harmoniser et simplifier les complexes exigences d'hygiène actuellement en vigueur dans le cadre de la Directive du Conseil 93/43/EEC et d'autres directives associées. La Commission s'applique également à renforcer et rationaliser les règles relatives aux nouveaux aliments, c'est-à-dire les aliments et ingrédients alimentaires qui n'ont encore jamais été utilisés pour la consommation humaine, notamment ceux qui contiennent des OGM ou qui en sont issus.

En avril 2004, l'UE a adopté une législation clé, le Règlement (EC) n° 882/2004, portant sur les contrôles réalisés pour assurer la conformité avec les réglementations sur les produits d'alimentation humaine et animale, la santé animale et les règles de bien-être animal. Ce règlement réorganise les contrôles officiels sur les produits d'alimentation humaine et animale, pour les intégrer à toutes les étapes de la production et à tous les secteurs, en



utilisant l'approche « de la fourche à la fourchette » et en décrivant de façon détaillée comment les principes de base du droit alimentaire doivent être interprétés et mis en œuvre. Le Règlement cherche à établir un régime commun de contrôle des importations des produits d'alimentation humaine et animale, basé sur l'évaluation des risques.

Le Règlement apporte, entre autres, une approche européenne générale harmonisée pour la conception et le développement de systèmes nationaux de contrôle des produits d'alimentation humaine et animale; une approche commune de l'importation de produits d'alimentation humaine et animale en provenance de pays tiers; des audits sur les systèmes nationaux de contrôle alimentaire, afin d'évaluer leur efficacité; des audits pour vérifier la conformité ou l'équivalence des systèmes de législation de contrôle des pays tiers avec ceux de l'UE; et un soutien aux pays en développement. Dans le cadre du système de contrôle des produits d'alimentation humaine et animale actuellement en vigueur dans l'UE, l'Office alimentaire et vétérinaire réalise des inspections dans les États membres et les pays tiers pour s'assurer de la mise en œuvre et de l'application de ces dispositions par les autorités nationales compétentes. Ce système de contrôle devrait s'appliquer jusqu'à ce que les règlements du nouveau cadre institutionnel entrent en vigueur en janvier 2006, lorsque les directives sur les produits d'alimentation humaine et animale actuellement en cours seront abrogées et remplacées par les dispositions des nouveaux règlements.

Lorsque le Règlement (EC) n° 882/2004 sera promulgué, tous les États membres seront supposés effectuer des contrôles officiels pour s'assurer qu'ils respectent bien les normes requises à toutes les étapes du processus de production. Le Règlement implique que les États membres désignent les structures compétentes qui réaliseront les contrôles et qui seront elles-mêmes contrôlées pour s'assurer de leur efficacité et de leur impartialité. Les systèmes de contrôle seront complétés par des plans d'urgence que les États membres devront mettre en place pour traiter les situations d'urgence potentielles dans lesquelles les produits d'alimentation humaine ou animale pourraient faire peser de sérieuses menaces pour les hommes ou les animaux. Chaque État membre devra désigner un organe de liaison pour coordonner, transmettre ou recevoir des requêtes d'assistance. Enfin, le Règlement propose des mesures d'application, au niveau de l'UE comme au niveau national, pour traiter les problèmes de non conformité avec la réglementation sur les produits d'alimentation humaine et animale, s'agissant notamment de la santé et du bien-être des animaux.

## **IX. CONCLUSIONS**

Au premier abord, les outils juridiques, au niveau national et local, ou les réglementations relatives à la vente de produits alimentaires sur la voie publique ne renvoient pas immédiatement à des questions ou des préoccupations d'ordre international. Mais comme les paragraphes précédents l'ont montré, les réglementations nationales sur la sécurité sanitaire des aliments et sur le commerce alimentaire se situent dans le contexte des négociations internationales en cours, en matière de définitions de règles et de fixation de normes. Les organisations régionales et internationales les plus influentes réunissent des responsables des gouvernements nationaux, des experts et des observateurs, pour concevoir des normes et des directives combinant les expériences nationales et l'expertise internationale. Ces normes et directives peuvent alors être utilisées pour bâtir les lois et réglementations nationales. Le processus est dynamique et, dans l'idéal, les rencontres régionales ou internationales devraient se nourrir d'informations portant sur les préoccupations pratiques et locales en provenance des pays et, en retour, envoyer aux décideurs nationaux les nouvelles informations scientifiques dès qu'elles apparaissent. Ce processus présente notamment l'avantage d'encourager le partage des expériences au niveau supranational. Les problèmes réglementaires peuvent être partagés entre pays qui présentent des contextes et des expériences similaires ce qui permet d'imaginer des solutions au niveau international et régional.

Toutefois, les lois, réglementations et normes développées au niveau international, ne sauraient être « importées », car leur efficacité dépend de leur viabilité dans des contextes nationaux spécifiques. Chaque pays a besoin d'une politique et d'une législation à la mesure de ses besoins, basées sur une analyse en profondeur de la situation du pays, et notamment du cadre législatif et réglementaire existant en matière d'alimentation, des objectifs politiques, de la capacité institutionnelle et des conditions sociales, écologiques, politiques et économiques dans lesquelles se trouvent les pays. Tous ces facteurs sont examinés et discutés dans le chapitre 5. Au niveau national, une consultation élargie entre les institutions gouvernementales et non gouvernementales, les autorités centrales et locales, les groupements communautaires et les acteurs du secteur privé, facilitera la mise en place d'un cadre réglementaire solide et viable, adapté au contexte national et basé sur les normes internationales.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Communauté des Caraïbes (CARICOM) ([www.caricom.org](http://www.caricom.org))
- Commission du Codex Alimentarius ([www.codexalimentarius.net](http://www.codexalimentarius.net))
- Commission des Communautés européennes. 2000. *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*. Bruxelles, 12 janvier 2000 ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))
- Commission des Communautés européennes. 1997. *Livre vert sur la législation alimentaire européenne*. Bruxelles, 30 avril 1997 ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))
- Communauté d'Afrique australe pour le développement (SADC) ([www.sadc.int](http://www.sadc.int))
- Communautés européennes – Mesures concernant la viande et les produits carnés (hormones), WT/DS26/48/AB/R, adopté le 13 février 1998
- Communautés européennes – Mesures concernant la viande et les produits carnés (hormones), WT/DS26/R/USA, WT/DS48/R/CAN, diffusé le 18 août 1997
- Communautés européennes – Description commerciale des sardines, WT/DS231/AB/R, adopté le 23 octobre 2002
- Communautés européennes – Description commerciale des sardines, WT/DS231/R, diffusé le 29 mai 2002
- Union européenne (UE) ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))
- FAO.** Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO.** *Forum des Caraïbes (CARIFORUM)* ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek et A. Mekouar, eds., Étude législative n° 73, Rome
- FAO.** 2000. *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture*, Manuel ressource, III, Module 4 ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO/OMS.** 1999. *Qu'est-ce que le Codex Alimentarius?* ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO/OMS.** 2002. *Report of the Evaluation of the Codex Alimentarius and other FAO and WHO Food Standards Work* ([www.who.int](http://www.who.int))

**Foreign Agriculture Service, U.S. Department of Agriculture (USDA).** *The Beef Hormone Case, The U.S.–EU Hormone Dispute* (www.fas.usda)

**IFOAM.** Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (www.ifoam.org)

**IFOAM.** 2005. *The World of Organic Agriculture 2005 – Statistics and Emerging Trends*, Willer, H. et M. Yussefi, eds., Bonn

**ISO.** Organisation internationale de normalisation (www.iso.org)

**Josling, T., Roberts, D. et D. Orden.** 2004. *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System*. Institute for International Economics, Washington, DC

**MERCOSUR.** *Mercado Común del Sur* (www.mercosur.org.uy)

**OIE.** Office international des épizooties (www.oie.int)

**OMC.** Organisation mondiale du commerce (www.wto.org)

**OMS.** Organisation mondiale de la santé (www.who.int)

**OMS - Comité de direction.** 1999. 105<sup>th</sup> Session, Provisional Agenda Item 3.1, *Food Safety: Report by the Director General*, EB105/10, 2 décembre

**Petró-Turza, M.** 2003. *Systèmes de management de la sécurité des denrées alimentaires*, Bulletin de l'ISO, janvier (www.iso.ch)

**Petró-Turza, M.** 2001. *Implementation of ISO 9001:2000 in the food and drink industry*, ISO Management Systems, December (www.iso.org)

**Surak, J.G.** 2003. *HACCP and ISO. Development of a Food Safety Management Standard*, Transactions of the American Quality Congress (www.saferpak.com)

## LES CADRES NATIONAUX DE RÉGLEMENTATION ALIMENTAIRE

### *Sommaire*

I.	INTRODUCTION .....	75
II.	RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE À L'ALIMENTATION .....	76
	2.1. Réglementation relative à certains types d'aliments .....	76
	2.1.1. Aliments d'origine animale .....	76
	2.1.2. Autres types d'aliments spécifiques .....	80
	2.1.3. Aliments de rue .....	83
	2.1.4. Aliments « biologiques » .....	87
	2.2. Réglementation relative aux substances nocives dans l'alimentation humaine et animale .....	88
	2.2.1. Additifs alimentaires .....	89
	2.2.2. Résidus de pesticides .....	91
	2.2.3. Résidus de médicaments vétérinaires .....	92
	2.2.4. Contaminants .....	93
	2.2.5. Résidus présents dans les aliments pour animaux .....	94
	2.3. Modes de préparation, de traitement et de vente des aliments .....	95
	2.3.1. Hygiène alimentaire .....	95
	2.3.2. Irradiation des aliments .....	99
	2.3.3. Étiquetage alimentaire .....	100
III.	RÉGLEMENTATION NON SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE À L'ALIMENTATION MAIS QUI L'INFLUENCE .....	102
	3.1. Dispositifs d'homologation .....	103
	3.1.1. Produits chimiques et pesticides .....	104
	3.1.2. Médicaments vétérinaires .....	106
	3.1.3. Alimentation animale .....	107
	3.2. Protection des consommateurs .....	109
	3.3. Normes et certifications .....	110
	3.4. Santé publique .....	112
	3.5. L'eau .....	113

74	<i>Les cadres nationaux de réglementation alimentaire</i>	
	3.6. Terre et environnement .....	116
	3.7. Attribution des licences .....	117
IV.	CONCLUSIONS .....	119
	BIBLIOGRAPHIE .....	121

## I. INTRODUCTION

Comme le soulignait le chapitre 1, cette étude propose une définition du « droit alimentaire » qui englobe toutes les normes ayant un rapport direct ou indirect avec l'alimentation, conférant ainsi un champ élargi au concept de droit alimentaire. Ce chapitre aborde l'ensemble des sujets liés à l'alimentation, sans pouvoir, évidemment, les traiter tous en profondeur ni considérer qu'ils jouent toujours un rôle essentiel au niveau national. Chaque pays inscrit son action dans ses propres obligations internationales, ses politiques, ses traditions juridiques, ses structures institutionnelles et ses contraintes financières et budgétaires. La combinaison de ces éléments le conduit à faire ses propres choix pour définir sa stratégie législative nationale de réglementation de l'alimentation. Ces choix seront approfondis dans le chapitre 5 qui proposera une analyse des nombreux facteurs qui entrent en jeu pour déterminer les approches et les priorités législatives d'un pays.

Les sujets qui s'inscrivent dans le cadre du « droit alimentaire » – et qui font partie des réglementations nationales en matière d'alimentation – sont si nombreux et divers, que les auteurs ont dû procéder à des choix et des distinctions conceptuelles. Les thèmes abordés s'inscrivent dans un spectre large, qui va des réglementations les plus directement liées à l'alimentation à celles qui ne s'y intéressent pas directement, mais qui l'influencent d'une façon ou d'une autre. On pourra contester certains choix, qui situent un sujet donné dans une catégorie plutôt que dans une autre, mais en tout état de cause, nous espérons que les choix conceptuels adoptés pour la rédaction de cet ouvrage s'avèreront utiles.

Ce chapitre explorera d'abord les réglementations spécifiquement consacrées à l'alimentation. Il s'agit notamment des législations relatives aux aliments d'origine animale, aux nouveaux aliments, aux aliments « fonctionnels », aux aliments de rue et aux aliments « biologiques ». Dans cette catégorie on évoquera également la législation relative aux substances nocives que l'on peut trouver dans l'alimentation humaine et animale, notamment les additifs alimentaires, les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires et les contaminants. Nous examinerons ensuite les règles relatives à la préparation, au traitement et à la vente des aliments et notamment la législation sur l'hygiène alimentaire, l'irradiation alimentaire et l'étiquetage alimentaire. Enfin, ce chapitre examinera les dispositions juridiques qui, sans viser directement les aliments, concernent néanmoins le secteur de l'alimentation:

il s'agit notamment de la protection des consommateurs, de la santé publique, de l'eau, de la terre et de l'environnement.

## **II. RÉGLEMENTATION SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE À L'ALIMENTATION**

### **2.1. Réglementation relative à certains types d'aliments**

#### **2.1.1. Aliments d'origine animale**

Les aliments d'origine animale, comme la viande, la volaille, le poisson, le lait et les œufs représentent une part importante des besoins nutritionnels de la population mondiale. Ils contiennent des protéines animales, qui peuvent être décomposées en acides aminés et qui sont essentiels pour la croissance et le développement, pour l'entretien et la réparation des tissus et pour la cicatrisation et le rétablissement après une maladie. À l'inverse des protéines végétales, qui n'apportent pas toujours, dans un aliment donné, tous les acides aminés essentiels, mais qui ont souvent besoin, pour cela, d'être combinés avec d'autres aliments, les protéines animales contiennent tous les acides aminés essentiels au fonctionnement de l'organisme humain. De plus, les aliments d'origine animale sont d'importantes sources de vitamines et de minéraux, comme le fer, le cuivre et le calcium. Ils ont donc une valeur nutritionnelle élevée et – même s'ils ne sont pas indispensables dans un régime alimentaire sain – ils permettent plus facilement d'en établir un.

Au cours des dernières décennies, la demande mondiale de viande, volaille, lait et œufs a rapidement augmenté – notamment dans les pays en développement – et cette tendance, souvent qualifiée de « révolution de l'élevage », devrait vraisemblablement se poursuivre. La consommation de viande dans les pays en développement – qui ne s'élevait qu'à 10 kg par personne et par an en 1964–1966 – est passée à 26 kg par personne et par an en 1997–1999 et pourrait augmenter encore, jusqu'à une prévision de 37 kg par personne et par an en 2030. La consommation des pays en développement en lait et produits laitiers a également connu une croissance rapide, passant de 28 kg par personne et par an en 1964–1966 à 45 kg par personne et par an aujourd'hui et elle pourrait atteindre 66 kg en 2030. Cette évolution des régimes alimentaires est liée à de nombreux facteurs et notamment la croissance de la population mondiale et de ses revenus, l'urbanisation, les changements de modes de vie et d'habitudes alimentaires,



l'augmentation du commerce alimentaire international et les progrès technologiques.

Par ailleurs, les produits de la pêche constituent, pour plus d'un milliard de personnes, la principale source de protéines, notamment dans les zones côtières. Bien que l'on ait constaté, depuis la fin des années 80, que la croissance de la population mondiale était parfois supérieure à l'augmentation de l'approvisionnement total en poisson, la consommation pourrait malgré tout augmenter de nouveau, en raison notamment de l'aquaculture, qui est actuellement un des systèmes de production alimentaires mondiaux qui se développe le plus rapidement. Si l'on ne prend en compte que la croissance des revenus et les changements de régime alimentaire, la consommation moyenne de produits de la pêche pourrait atteindre 22,5 kg par personne et par an en 2030; on estime toutefois qu'elle se situera plutôt entre 19 et 20 kg par personne et par an en raison de facteurs environnementaux.

Le contrôle et l'inspection des aliments d'origine animale exigent une attention particulière et sont beaucoup plus complexes que pour d'autres types d'aliments, notamment parce que les animaux et les poissons peuvent être affectés par de nombreuses maladies, dont certaines peuvent être transmises à l'homme. En règle générale, l'inspection des aliments d'origine animale poursuit un double but: savoir si les animaux souffrent de maladies qu'ils pourraient se transmettre de l'un à l'autre (ce qui créerait un problème de santé animale) ou s'ils sont affectés par des maladies qu'ils pourraient transmettre aux humains (créant ainsi un problème de santé publique). Dans ce dernier cas, certains types de microbes et d'autres organismes nocifs – que l'on ne trouve que dans les aliments d'origine animale – peuvent être mortels. La tuberculose, la salmonelle, la trichinose, l'encéphalopathie spongiforme bovine et les empoisonnements par consommation de coquillages ne sont que quelques uns des dangers qui peuvent être déclenchés par un contrôle inadéquat des aliments d'origine animale.

Les activités d'inspection doivent couvrir l'ensemble de la séquence, « de la fourche à la fourchette », afin de s'assurer de l'absence de tout risque pour la santé humaine tout au long de la chaîne alimentaire. Un contrôle adéquat doit commencer par une vérification de la façon dont les animaux ou les poissons ont été élevés, nourris et traités, ce qui suppose une coordination avec les agriculteurs, les vétérinaires et les responsables de pêcheries. Il faut ensuite évaluer et inspecter les méthodes d'abattage des animaux pour

s'assurer non seulement qu'ils sont traités de façon humaine, mais aussi que le processus d'abattage ne provoque pas de dommages environnementaux ou ne crée pas un risque pour la santé humaine. Ici encore, les inspections visent des objectifs multiples. Lorsqu'un traitement d'intervention (pasteurisation ou chauffage, par exemple) est réalisé sur les produits finaux pour assurer l'innocuité pour les humains, il doit être soigneusement vérifié. Des contrôles doivent enfin être effectués au cours des phases de transport et de stockage des aliments d'origine animale.

Tout au long de la chaîne d'inspection, les propriétaires des sociétés de production alimentaire et les opérateurs sont considérés comme responsables de l'identification des points sur lesquels se concentrent les principaux risques de contamination et de la mise en place de systèmes de contrôles scientifiques pour réduire ces risques. Ce processus est connu sous le nom de système HACCP, qui sera approfondi plus loin, dans le paragraphe 2.3.1. Les principes et procédures du système HACCP figurent généralement dans les législations relatives au contrôle des aliments d'origine animale.

Dans de nombreux pays, la réglementation et le contrôle des aliments d'origine animale ne se situent pas, en termes administratifs et juridiques, dans les réglementations en vigueur pour d'autres types d'aliments et produits alimentaires. Cela est lié au fait que le contrôle des produits d'origine animale est considéré comme plus efficace s'il est confié à des ministères et à des équipes qui disposent d'une expertise spécifique dans ce domaine. En conséquence, même si, dans de nombreux pays, la responsabilité globale du contrôle alimentaire et de la sécurité sanitaire des aliments relève toujours du ministère chargé de la santé, le contrôle du commerce, de la fabrication, du stockage et de l'inspection des produits carnés peut être confié aux services vétérinaires nationaux, dont les attributions et les tâches sont réglementées par la législation vétérinaire, au même titre que les réglementations sur la santé animale ou l'inspection de la viande, par exemple. Il en va de même pour le poisson: le contrôle du commerce, de la fabrication, du stockage et de l'inspection des poissons et des produits de l'aquaculture peut être confié au ministère chargé de la pêche et aux services nationaux d'inspection des pêches, dont les attributions et tâches sont réglementées par la législation sur la pêche.

Le point de vue selon lequel les aliments d'origine animale doivent être réglementés par des structures qui disposent d'une expérience et d'une formation spécifiques est fortement soutenu, avec des arguments

convaincants. Par exemple, l'OIE recommande que les services vétérinaires soient responsables de la mise en œuvre des contrôles sur les viandes. L'OIE estime, en effet, que seuls les vétérinaires sont en mesure d'identifier des maladies particulières chez les animaux et qu'il doit donc leur appartenir de superviser les opérations d'abattage. On peut toutefois suggérer, compte tenu du fait que cette recommandation émane de la plus importante organisation vétérinaire du monde, qu'il serait opportun de prendre également en considération le point de vue inverse.

Un argument qui contredit la position de l'OIE est qu'elle ne prend pas en compte les nombreux avantages qu'il y aurait à créer une autorité unique de réglementation alimentaire. Ces avantages seront approfondis dans le chapitre 5, mais on peut les résumer en disant que la centralisation des activités alimentaires faciliterait le recueil des informations sur la propagation des maladies, optimiserait l'accessibilité des laboratoires et d'autres ressources d'appui aux inspections et aux contrôles, renforcerait la capacité de l'autorité centrale d'affecter rapidement des ressources en cas de propagation d'une maladie et permettrait un transfert plus facile des informations au niveau interdisciplinaire, ce qui améliorerait la formation des inspecteurs et augmenterait leur efficacité.

On considère souvent qu'en confiant la réglementation de tous les aliments – y compris les aliments d'origine animale – à une autorité alimentaire centrale de l'alimentation, on enlèverait aux vétérinaires la responsabilité de l'inspection des abattoirs et de la certification de la sûreté des aliments d'origine animale. En réalité, une telle disposition soulève deux questions distinctes: la mise en place d'une autorité alimentaire centrale n'implique pas nécessairement que l'inspection des produits alimentaires d'origine animale soit réalisée par des inspecteurs non spécialisés; cela indique seulement que tous les inspecteurs – y compris ceux qui sont spécialisés dans les aliments d'origine animale – travailleront dans le cadre de cette autorité centrale et lui rendront compte. Par ailleurs, dans de nombreux pays, les ressources affectées à la sécurité sanitaire des aliments (souvent confiées au ministère en charge de la santé) sont très limitées et les vétérinaires cherchent plutôt à opérer dans un cadre plus indépendant, mais dès lors que les questions de ressources seraient résolues, cela ne remettrait pas en cause le principe d'une autorité centrale. En d'autres termes, si une autorité centrale de l'alimentation efficace et efficiente était mise en place, elle pourrait sans doute, sans difficulté majeure, intégrer les vétérinaires et les spécialistes des poissons et tirer profit de leur spécialisation.

### 2.1.2. Autres types d'aliments spécifiques

Dans de nombreux pays, d'autres types d'aliments sont également soumis à des réglementations particulières. Il s'agit notamment des produits destinés à satisfaire les besoins nutritionnels de groupes spécifiques comme les nourrissons, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes suivant un régime, les diabétiques et les sportifs(ves). Certains pays ont par ailleurs mis en place des législations spéciales imposant un apport supplémentaire d'iode dans certains produits alimentaires, car la carence en iode peut détériorer les hormones thyroïdiennes qui régulent de nombreuses fonctions physiologiques. L'apport d'iode peut être essentiel pour des individus qui ne consomment pas de viande, de produits de la mer ni d'autres produits d'origine animale ou qui ont besoin – comme les femmes enceintes et allaitantes – d'un régime alimentaire comportant davantage d'iode.

Les progrès rapides de la technologie alimentaire, de la biotechnologie et de la biologie moléculaire font apparaître de plus en plus souvent des produits alimentaires nouveaux ou originaux. Ce phénomène, qui est également stimulé par les nouvelles opportunités commerciales et par la demande des consommateurs, a conduit de nombreux pays à la promulgation de textes spécifiques. On a tenté, au fil des années, de définir ces nouveaux aliments, mais aucune définition n'a été unanimement adoptée. La réglementation canadienne, par exemple, définit les nouveaux aliments comme des aliments GM, des produits qui n'ont jamais été utilisés comme aliments ou des aliments qui résultent d'un processus utilisé pour la première fois dans l'alimentation. La réglementation de l'UE, quant à elle, les définit comme des aliments ou des ingrédients alimentaires qui n'ont pas encore été consommés de façon significative dans l'UE avant mai 1997 (Règlement [EC] n° 258/97). Il faut toutefois noter que l'UE réglemente séparément l'autorisation, l'étiquetage et la traçabilité des aliments et ingrédients alimentaires qui sont constitués, qui contiennent ou qui sont dérivés d'OGM (Règlement [EC] n° 1829/2003 et Règlement [EC] n° 1830/2003).

Les « aliments fonctionnels » constituent une autre catégorie de produits alimentaires sur laquelle les législateurs se penchent de plus en plus. Il s'agit d'aliments modifiés, développés ou traités dans le but d'améliorer leurs caractéristiques nutritionnelles traditionnelles et qui ont, sur l'organisme, un effet positif qui va au-delà de leur valeur nutritive traditionnelle. Pour créer un aliment fonctionnel on peut avoir recours à divers procédés: élimination des constituants qui contribuent négativement à la valeur nutritionnelle de

l'aliment, addition de composants positifs, remplacement des composants négatifs ou équilibrage de la composition des nutriments du produit. Les aliments fonctionnels ne doivent toutefois pas être confondus avec les nouveaux aliments. Même si les aliments fonctionnels sont souvent nouveaux, cette nouveauté ne constitue pas pour autant une obligation ni une caractéristique spécifique. Les aliments nouveaux perdent leur caractère de nouveauté avec le temps (par exemple les fruits du kiwi sont arrivés sur les marchés occidentaux il y a bien des années de cela), alors que les aliments fonctionnels conservent leur fonctionnalité dans le temps. Les aliments nouveaux peuvent être soumis à des évaluations de sécurité sanitaire, alors que pour les aliments fonctionnels, ce qui est en jeu, c'est aussi leur efficacité.

Une réglementation séparée ne se justifie ni pour ces aliments, ni pour les aliments présentés précédemment, en termes de type d'inspection ou d'expertise. Les aliments diététiques, pour nourrissons, GM et fonctionnels doivent présenter, comme tous les autres aliments, les mêmes garanties de sûreté sanitaire pour la consommation humaine, c'est-à-dire qu'ils ne doivent ni la menacer, ni contenir d'additifs ou de résidus inappropriés et qu'ils doivent être conditionnés, étiquetés et vendus en respectant les mêmes normes que les autres.

Il est vrai que les nourrissons, les personnes âgées, les personnes atteintes de maladies spécifiques (comme le diabète) ou celles qui présentent de graves allergies alimentaires sont plus sensibles à certains types d'aliments, mais dès lors que le gouvernement a procédé à une évaluation scientifique des risques, fixé des normes appropriées et que ces normes sont appliquées, cela devrait apporter aux consommateurs les réponses qu'ils attendent et supprimer leurs craintes. Rien de particulier, dans ces aliments, ne justifie une législation de niveau parlementaire: les mêmes compétences sont requises chez tous les inspecteurs alimentaires et les mêmes procédures doivent être suivies pour inspecter les contenants, contrôler l'étiquetage, prélever, sceller et transmettre des échantillons ou pour sanctionner les violations des dispositions législatives. On peut même considérer, dans ce secteur particulièrement sensible à l'évolution des avancées scientifiques, que le recours à des législations spéciales de niveau parlementaire n'est pas le système le plus approprié. Il est préférable de faire appel, pour ce type d'aliments, à des réglementations plus souples et plus facilement modifiables.

On peut sans doute expliquer, par des raisons historiques, pourquoi certains des aliments évoqués ci-dessus, à l'instar des aliments d'origine animale, peuvent faire

l'objet de traitements séparés et ne pas être soumis au droit alimentaire général, mais ces explications ne résisteront sans doute pas à une analyse détaillée. Plusieurs pays peuvent, par exemple, avoir promulgué des législations spécifiques pour les aliments pour nourrissons, l'allaitement maternel, ou l'ajout d'iode, parce qu'ils y ont été poussés par des donateurs particuliers. Ces pressions ne sont d'ailleurs pas forcément toujours négatives car, à certains égards, des réglementations spécifiques peuvent être utiles, ou opportunes, notamment dans les pays qui ne disposent d'aucune réglementation alimentaire et où les gouvernements pourraient se féliciter d'avoir ainsi couvert quelques secteurs limités. De surcroît, même dans les pays qui disposent d'une réglementation alimentaire, les cadres juridiques et institutionnels peuvent quelquefois comporter tant de lacunes et de chevauchements que des législations spécifiques auraient au moins le mérite d'avoir attribué, dans certains secteurs spécifiques, des responsabilités précises.

Pour répondre aux inquiétudes des gouvernements qui ont adopté ces réglementations spécifiques sur les aliments pour nourrissons, les ajouts d'iode et d'autres aliments, ou qui ont cédé à la pression des consommateurs ou des politiques pour réglementer certains types d'aliments comme les aliments GM, la mise en place d'un nouveau cadre de réglementation alimentaire pourrait être opportune et contenir des dispositions spécifiques destinées à assurer le contrôle de ces types d'aliments. Ce type de dispositif ne se justifie pas vraiment sur un plan purement juridique (dans la mesure où une disposition générale – établissant que *tout* aliment destiné à la consommation doit être sûr et se conformer à des critères de qualité, d'hygiène et d'étiquetage – serait suffisante pour couvrir tous les aliments, notamment les aliments correspondant à des besoins particuliers et les aliments GM<sup>1</sup>), mais il pourrait s'avérer judicieux sur le plan politique, dans certains pays. La législation joue souvent, en effet, un rôle d'éducation du

---

<sup>1</sup> Il faut souligner que les débats concernent essentiellement les modifications génétiques des aliments destinés à la consommation humaine, alors que les OGM pourraient faire l'objet de bien d'autres sujets de préoccupation, s'agissant notamment de la qualité des semences, de la protection des végétaux et de l'environnement. Les pouvoirs publics pourraient donc être tentés de mettre en place une législation spécifique pour les OGM, même si les législations existantes en matière de protection des plantes et de l'environnement sont tout à fait suffisantes pour couvrir aussi la question des OGM. Les gouvernements sont en effet soumis à de fortes pressions, des milieux politiques et des consommateurs, qui les poussent à prendre des initiatives réglementaires spécifiques pour les OGM. De telles initiatives pourraient renforcer la protection de la santé humaine et de l'environnement, mais elles pourraient aussi décourager les investissements et la recherche sur des usages potentiellement utiles des OGM.

public et des consommateurs et la présence de têtes de chapitres comme: « aliments pour nourrissons », « aliments diététiques », « aliments génétiquement modifiés », dans la réglementation alimentaire rassurera les consommateurs et confortera l'idée que ces aliments font bien l'objet d'une vigilance et d'un contrôle particulier de la part des pouvoirs publics. À l'inverse, on peut considérer que d'autres catégories spécifiques d'aliments ne méritent pas de faire l'objet de chapitres spécifiques de la réglementation alimentaire, mais devraient plutôt être traitées dans des réglementations subsidiaires. En effet, comme cela a été indiqué précédemment, les progrès scientifiques font évoluer rapidement et de façon permanente les critères de réglementation et il serait donc préférable, pour ce type d'aliments, de renvoyer toutes les dispositions relatives à l'inspection, à l'étiquetage et aux normes de qualité à des réglementations subsidiaires plus souples, qui permettront plus facilement de les amender.

### 2.1.3. Aliments de rue

Aujourd'hui, de plus en plus de travailleurs dans le monde sont contraints de s'alimenter à l'extérieur, en raison des conditions de travail, des pressions et des distances de plus en plus importantes entre les lieux de travail et les habitations. Dans la plupart des grandes villes du monde, en croissance rapide – notamment dans les pays en développement – l'alimentation de rue joue un rôle très important pour satisfaire ces nouveaux besoins alimentaires. La FAO définit ces aliments vendus sur la voie publique comme « des aliments et boissons prêts à consommer, commercialisés par des vendeurs ou des colporteurs, notamment dans les rues et d'autres lieux publics similaires ». Cette définition s'applique à une grande variété d'aliments, de boissons, d'ingrédients, de méthodes de vente au détail et de transformation. Le type d'aliments disponibles dans une zone donnée dépendra des habitudes alimentaires locales et de l'environnement socio-économique.

Le secteur des aliments de rue est important, informel et complexe. Il représente un moyen d'existence et une source d'aliments accessibles et abordables pour des millions de personnes. La sécurité sanitaire de ces aliments reste toutefois un problème majeur car ils sont souvent préparés et vendus dans des conditions d'hygiène douteuses, avec une disponibilité limitée d'eau saine, de services sanitaires, de réfrigération et de poubelles. Par ailleurs, les ingrédients qui constituent ces aliments ne font pas l'objet de contrôles appropriés. En conséquence, tous ces aliments vendus sur la voie publique peuvent faire courir de graves risques d'empoisonnements alimentaires, par

contamination microbiologique, par usage inapproprié d'additifs alimentaires ou par la présence de résidus de contaminants environnementaux.

L'ampleur des risques encourus est telle qu'elle a conduit la FAO à s'engager, depuis une dizaine d'années, en collaboration avec de nombreux pays dans le monde entier, dans l'évaluation de la qualité, de la sécurité sanitaire et de l'économie des aliments de rue et – sur cette base – dans la formulation de recommandations incitant à contrôler ces aliments. En 1995, la FAO a organisé, à Calcutta, une Réunion technique sur l'alimentation de rue afin d'analyser, au niveau mondial, les progrès accomplis en termes d'amélioration de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments de rue, d'analyser les différentes expériences entreprises dans ce secteur, d'en tirer les enseignements appropriés et de proposer à la communauté internationale une série de recommandations et de directives actualisées pour améliorer les aliments de rue. A l'issue de cette réunion technique, un « Plan d'action directeur en matière d'alimentation de rue » a été élaboré; il récapitule les principaux problèmes rencontrés et identifie les diverses stratégies d'action disponibles pour faire évoluer le secteur de l'alimentation de rue (voir encadré n° 1).

Le Service de la qualité et des normes alimentaires de la FAO a mis en place un important programme destiné à assister les autorités nationales et municipales dans le domaine de la sûreté sanitaire de l'alimentation de rue. Par ailleurs, les Comités régionaux du Codex ont élaboré des codes de pratiques d'hygiène pour la préparation et la vente des aliments de rue et ont mis en place des mesures de contrôle des vendeurs d'aliments de rue. Des codes régionaux ont été élaborés pour l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Afrique et un code de pratiques est en cours d'élaboration pour le Proche-Orient.

Les premières mesures de contrôle de l'alimentation de rue s'appliquent au niveau de l'attribution de licences d'exploitation aux vendeurs. La licence n'est généralement accordée qu'après une inspection approfondie et elle peut être assortie de restrictions quant aux types d'aliments autorisés, aux sites de vente et aux dispositifs d'entreposage et de vente. Ces mesures devraient, en principe, inciter les vendeurs d'aliments de rue à s'installer de façon plus correcte et à vendre des aliments plus sains, dans la mesure où ils ne peuvent vendre que des aliments qui ne font pas courir de risques sanitaires majeurs, d'une part et d'autre part parce qu'ils doivent respecter des procédures précises en matière de stockage, de service et de vente des aliments. Les inspecteurs sont généralement habilités à percevoir une redevance, théoriquement destinée à être réinjectée dans le système, pour permettre des



contrôles plus efficaces. De plus, dans la mesure où ce système attribue des licences à certains vendeurs et pas à d'autres, les consommateurs peuvent savoir quels sont les vendeurs qui proposent les aliments les plus sûrs. Dès lors que ce type de dispositif est mis en place, la vente de produits alimentaires sans licence ou dans une zone interdite est considérée comme une infraction. Les licences peuvent également être suspendues ou retirées si les vendeurs ne respectent pas les règles en vigueur, comme les règles d'hygiène, qui déterminent l'attribution de la licence.

Comme l'alimentation de rue constitue un phénomène relativement récent et que les problèmes particuliers qu'elle soulève ne sont étudiés que depuis peu de temps, la plupart des réglementations nationales en vigueur dans le secteur de l'alimentation n'abordent pas cette question et leurs dispositions générales ne semblent pas avoir été conçues pour s'appliquer à l'alimentation de rue. Toutefois, la plupart des gouvernements ont mis en place, au niveau local, des législations spécifiques à l'alimentation de rue. La promulgation d'arrêtés et de décrets municipaux constitue, à cet égard, une formule intéressante car elle permet aux autorités locales – qui sont les mieux placées pour en juger – de proposer des solutions locales à ces problèmes locaux. Mais on peut aussi considérer que la prise en compte des problèmes d'alimentation de rue par la réglementation alimentaire nationale donnerait plus de cohérence et d'uniformité aux dispositifs de contrôle de tous les types d'aliments préparés et vendus dans le pays, notamment les aliments de rue.

Comme nous l'avons déjà évoqué dans les paragraphes précédents, le principe de la réglementation séparée pour certains types d'aliments n'est pas toujours pertinent, et cela s'applique aussi à l'alimentation de rue. Il sera sans doute nécessaire de prévoir, dans la réglementation alimentaire, des dispositions spécifiques en matière d'attribution de licences et d'inspection des aliments de rue, mais cela ne justifie en rien la mise en place d'une législation particulière pour ce secteur, dans la mesure où les préoccupations d'hygiène et de sécurité sanitaire sont les mêmes que pour les autres types d'aliments. Les spécifications détaillées d'attribution des licences et d'inspection des aliments de rue peuvent être élaborées dans le cadre de réglementations subsidiaires ou par des arrêtés municipaux.

Dans tous les cas et quel que soit le niveau auquel la réglementation et le contrôle se situent, ils doivent être complétés par des actions de formation

spécifiquement destinées aux vendeurs et aux inspecteurs ainsi que par des campagnes d'éducation des consommateurs.

#### **Encadré 1**

##### **Plan d'action directeur en matière d'alimentation de rue**

Le but du Plan d'action directeur en matière d'alimentation de rue, développé à l'initiative de la Réunion technique de la FAO sur l'alimentation de rue (Calcutta, 1995), consiste à définir des stratégies d'action pour s'assurer que les mesures de sûreté sanitaire relatives à l'alimentation de rue puissent être mises en oeuvre dans différentes parties du monde. Le Plan appelle d'abord à reconnaître que ce secteur informel doit trouver une place légitime dans les villes et recommande que les infrastructures et équipements urbains soient gérés et développés de façon telle que l'alimentation de rue s'intègre dans le fonctionnement ordinaire des cités et coexiste harmonieusement avec les autres activités. Le plan précise enfin que les conditions de fonctionnement de cette activité d'alimentation de rue rénovée devront faire l'objet de mécanismes de contrôle.

La deuxième étape du Plan insiste sur l'importance qu'il y a à doter les vendeurs de rue de licences d'exploitation indiquant précisément les aliments qu'ils seront autorisés à préparer et vendre, les lieux où ils pourront s'installer et les heures d'exploitation. Le Plan invite, sur la base d'une évaluation sanitaire des risques que présentent les aliments de rue, à procéder à une classification de ces aliments en « aliments à haut risques » et en « aliments à faibles risques ». Il suggère également de mettre en place des mécanismes de coordination entre les autorités de santé publique, la police et l'administration locale et encourage la création d'associations de vendeurs d'aliments de rue, afin qu'ils soient correctement et équitablement représentés.

Le Plan insiste ensuite sur l'importance qu'il y a à réviser des législations alimentaires existantes, à élaborer des codes de pratiques pour l'alimentation de rue et à organiser des actions de formation adaptées aux inspecteurs de l'alimentation.

Le Plan appelle enfin à la mise en place d'une forte composante de formation et d'éducation, à la fourniture des équipements de base indispensables, en termes d'espaces, d'eau, d'électricité, de toilettes et de poubelles et à l'association des institutions techniques appropriées pour anticiper les améliorations scientifiques et techniques dont pourront bénéficier, dans l'avenir, les vendeurs et les consommateurs d'aliments de rue.

Les États sont invités à mettre en œuvre leur plan dans un certain nombre de villes, d'États ou de régions, avant de le mettre en place au niveau national.

#### 2.1.4. Aliments « biologiques »

Comme cela a été souligné dans le chapitre 2, la production d'aliments biologiques se développe rapidement dans le monde. Cette croissance rapide s'accompagne d'une prolifération de législations – au moins dans les pays développés – destinées à protéger les producteurs d'aliments biologiques contre une concurrence déloyale et les consommateurs contre des pratiques trompeuses ou frauduleuses (c'est-à-dire la présentation abusive de produits agricoles comme biologiques alors que ce n'est pas le cas). Dans les pays en développement, le désir d'accéder aux grands marchés d'exportation semble être un facteur stimulant pour l'adoption d'un nouveau cadre législatif destiné à réglementer la production des aliments biologiques. Par exemple, les produits végétaux et animaux importés dans l'UE, ne peuvent être appelés « biologiques » que s'ils se conforment aux Règlements (EC) n° 2092/91 (sur les produits végétaux) et (EC) n° 1804/99 (sur les produits provenant d'animaux élevés selon des normes biologiques).

La législation « biologique » établit les règles de base qui régissent la production, la transformation et l'importation de produits biologiques, s'agissant notamment des procédures d'inspection, de certification, d'étiquetage et de commercialisation. Les normes de l'IFOAM, bien connues, sont largement utilisées pour établir ces règles. Quelques pays ont promulgué des législations de niveau parlementaire sur la production biologique, qui établissent et réglementent le fonctionnement des organes de certification et listent les intrants autorisés et interdits. Ces listes d'intrants se trouvent généralement dans des réglementations subsidiaires, car ils peuvent faire l'objet de fréquentes actualisations. D'autres pays s'appuient sur les dispositions de base du droit alimentaire général pour stipuler que tous les aliments revendiquant le label biologique doivent satisfaire aux exigences de production et de transformation établies dans les réglementations d'application. Chacune de ces deux stratégies est suffisante pour mettre en œuvre un dispositif de réglementation de l'agriculture biologique.

Des dispositions particulières peuvent être prises pour exiger que le nom de l'organe de certification soit indiqué sur l'étiquette, ainsi que les normes biologiques qui ont été adoptées pour la production et la transformation des

aliments, ou pour réglementer l'utilisation des logos spécialement conçus pour les produits biologiques. La confiance des consommateurs dans les appellations « biologiques » est un élément essentiel pour qu'ils achètent ces produits, proposés en quantités limitées et vendus comme produits de qualité supérieure. Il est donc essentiel que la législation prévoit des dispositions très strictes à cet égard. Si les sanctions ne sont pas suffisamment élevées pour réprimer les fraudes ou les étiquetages trompeurs, il faudra amender et renforcer les législations alimentaires en vigueur.

Au-delà de ces normes spécifiques de production et d'étiquetage, les aliments biologiques doivent, bien entendu, se conformer également aux normes de qualité et de sécurité sanitaire applicables aux aliments traditionnels: en effet, le label « biologique » n'exempte pas les producteurs et les transformateurs de se conformer aux réglementations générales relatives à l'hygiène alimentaire ou aux règles d'étiquetage. Lorsque la réglementation nationale prévoit la mise en place de programmes de sécurité sanitaire basés sur le système HACCP (voir paragraphe 2.3.1.), un programme similaire doit être mis en place dans le secteur biologique. Enfin, les organes de certification doivent s'assurer que la production d'aliments biologiques se conforme bien à l'ensemble des processus et règles en vigueur pour la production des aliments traditionnels.

## **2.2. Réglementation relative aux substances nocives dans l'alimentation humaine et animale**

Tout au long de la chaîne alimentaire, certaines substances peuvent être volontairement ajoutées aux aliments ou peuvent s'y introduire involontairement et les affecter, créant ainsi des risques pour la santé humaine. Ces substances peuvent être nocives par nature, ou ne l'être que si elles dépassent certaines limites ou si elles se combinent avec d'autres substances. La présence de ces substances fait l'objet de diverses mesures, comme l'interdiction d'usage pour certaines d'entre elles ou la fixation et le contrôle de niveaux maximaux de sécurité et de limites maximales de résidus (LMR) pour d'autres. Ces mesures répondent au principe selon lequel chaque ajout – direct ou indirect – doit être soumis à une autorisation provenant d'une autorité compétente et basée sur une évaluation scientifique des risques potentiels pour la santé humaine.

Comme l'indiquait le chapitre 2, en établissant les niveaux maximaux de sécurité et les LMR pour les substances relevant de leurs mandats respectifs,

le Comité du Codex sur les additifs alimentaires et les contaminants et le Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments prennent en compte les recommandations du JECFA. Le JECFA évalue la toxicité des substances destinées à être utilisées comme additifs alimentaires, établit les spécifications d'utilisation de substances chimiques « alimentaires » comme additifs, fixe les critères d'évaluation de sécurité sanitaire des produits chimiques dans les aliments et évalue les contaminants, la toxicité et les résidus de médicaments vétérinaires naturels. De la même façon, le Comité du Codex sur les résidus de pesticides prend en compte les recommandations du Comité mixte FAO/OMS d'experts sur les résidus de pesticides (JMPR), qui réalise les évaluations toxiques et fixe les LMR relatives aux pesticides dans l'alimentation.

Comme le terrain est en évolution permanente, en raison des nouvelles avancées scientifiques, les règles relatives aux substances nocives dans les aliments se situent presque toujours dans les réglementations nationales des pays plutôt que dans les législations de niveau parlementaire. Lorsque le ministère responsable ou le chef de l'autorité alimentaire centrale dispose directement du pouvoir de fixer et de diffuser les valeurs actualisées de substances spécifiques, il est plus facile de procéder aux changements nécessaires sur les réglementations et normes en vigueur. Il suffit donc que la législation principale comporte une disposition établissant que le ministère ou l'autorité responsable détient bien le pouvoir de fixer et de mettre en vigueur les niveaux de sécurité, s'agissant des substances alimentaires, en y incluant notamment le pouvoir d'interdire celles qui sont estimées nocives, même en petites quantités. Les paragraphes suivants aborderont plus en détail les divers types de substances que l'on peut trouver dans les aliments et qui peuvent représenter un risque pour la santé humaine.

### 2.2.1. Additifs alimentaires

Les additifs alimentaires sont des substances chimiques intentionnellement ajoutées aux aliments pendant leur préparation ou leur conservation pour remplir une fonction technologique précise. Ils peuvent provenir de produits naturels ou être produits par synthèse. Les agents colorants sont un type d'additif couramment ajoutés à des produits comme la margarine, les boissons sucrées et les produits de confiserie. De même, des exaltateurs d'arômes, comme les protéines végétales hydrolysées, sont souvent présents dans les desserts, les assaisonnements de salades, les crèmes glacées ou les sauces de barbecue. Les émulsifiants, comme la lécithine et les mono ou

diglycérides sont utilisés pour permettre aux particules d'une substance présente dans un produit de se répandre dans une deuxième substance présente dans le même produit. On les trouve notamment dans le chocolat, les desserts mixés et les pains. De la même façon, les agents stabilisants, comme les gélatines et les pectines, aident à la confection de textures plus lisses et sont généralement utilisés dans la préparation des crèmes de fromages, produits de boulangerie et sauces. Les édulcorants artificiels constituent une autre catégorie d'additifs alimentaires. Ils peuvent être utilisés pour remplacer le sucre dans toute une série de produits alimentaires comme les boissons sucrées, les produits de confiserie et les produits laitiers.

Les réglementations relatives aux additifs alimentaires, qui sont généralement considérées comme des outils subsidiaires intégrés dans les législations alimentaires principales, doivent proposer une liste d'exigences minimales quant à leur composition et leur qualité (« spécifications de qualité alimentaire »), préciser quels additifs peuvent être utilisés (à l'exclusion des autres), indiquer les aliments dans lesquels ils peuvent être utilisés et le cas échéant les niveaux maximaux autorisés. De nombreux additifs ne peuvent être utilisés dans certains produits alimentaires qu'en quantité limitée. Si aucune limite de quantité n'est fixée pour l'utilisation d'un additif alimentaire, cela signifie qu'il doit être utilisé en suivant les bonnes pratiques de fabrication, c'est-à-dire employer la quantité nécessaire pour parvenir à l'effet technologique désiré.

Les additifs alimentaires ne peuvent être utilisés que s'ils ne présentent aucun risque pour la santé humaine. Ils doivent donc faire l'objet, avant toute approbation, de strictes évaluations scientifiques de sécurité sanitaire. Cette mesure est particulièrement importante car les additifs alimentaires sont consommés en concentration relativement importante par rapport aux concentrations de pesticides ou de résidus de médicaments vétérinaires. Les évaluations doivent se baser sur l'ensemble des données toxicologiques et les autres informations pertinentes disponibles, afin de déterminer la dose journalière admissible (DJA). La DJA doit prévoir une grande marge de sécurité et il en va de même pour la quantité de chaque additif alimentaire qui peut être consommé quotidiennement pendant toute une vie sans aucun effet négatif sur la santé humaine.

### 2.2.2. Résidus de pesticides

Les pesticides sont régulièrement employés dans l'agriculture moderne pendant les phases de fabrication, de stockage, de transport, de distribution ou de transformation des produits agricoles, afin d'éloigner ou de détruire les nuisibles et de prévenir ou d'atténuer les pertes de récoltes. Les semences sont souvent traitées avec des fongicides avant la plantation et les agriculteurs utilisent des insecticides, bactéricides et herbicides pour protéger la croissance des cultures, notamment contre les insectes, les agents microbiologiques et les mauvaises herbes. Les pesticides sont également utilisés pour protéger les aliments pendant le transport et le stockage et pour mieux lutter contre les insectes et les rongeurs dans les locaux alimentaires.

Certains pesticides peuvent être utilisés sans grand danger pour la santé, dans la mesure où ils disparaissent rapidement ou perdent leur nocivité. D'autres, cependant, sont plus persistants et peuvent laisser des résidus dangereux dans les aliments. Certains d'entre eux peuvent être si toxiques que des contrôles stricts sont nécessaires à tous les stades du processus de transformation alimentaire. De plus, si les pesticides ne sont pas correctement stockés ou éliminés, ils peuvent contaminer le sol, les rivières, les lacs et les eaux souterraines avec des effets nocifs potentiels sur les cultures et sur l'eau de boisson ou d'irrigation. L'exposition à certains pesticides – à des niveaux supérieurs à ceux trouvés habituellement dans les aliments – peut conduire à des altérations de la santé, des malformations congénitales, des lésions nerveuses ou des cancers.

Alors que l'homologation, l'utilisation et le contrôle des pesticides sont normalement réglementés par des législations spécifiques, comme les lois sur les produits chimiques ou les pesticides (voir paragraphe 3.1.1.), la réglementation sur les résidus de pesticides dans l'alimentation se situe plutôt dans le cadre de la législation alimentaire générale, qui comprend aussi la mise en place et le suivi des LMR pour les résidus de pesticides (exprimés en mg/Kg) légalement autorisés dans les aliments. Ces LMR ne représentent pas les limites maximales toxicologiques, mais s'alignent plutôt sur les bonnes pratiques agricoles, ce qui signifie qu'elles représentent le niveau maximum de sûreté que l'on est en droit d'attendre si le pesticide est utilisé conformément aux règles et restrictions qui conditionnent son autorisation. Néanmoins, lorsque les LMR sont fixées, il faut s'assurer que les niveaux maximaux n'engendrent pas de problèmes toxicologiques. Les LMR

devraient se situer sous le niveau susceptible de créer tout effet toxique détectable sur les consommateurs, comme le précise la DJA.

### 2.2.3. Résidus de médicaments vétérinaires

Les médicaments vétérinaires sont des produits chimiques administrés aux animaux pour prévenir et traiter les maladies, soulager les douleurs et améliorer la production. Parmi les centaines de médicaments vétérinaires en usage, on trouve les antibiotiques (qui éliminent ou inhibent les micro-organismes), les bêta-adrenorecepteurs bloquants (qui préviennent la mort soudaine liée au stress pendant les transports) les antihelminthiques (qui éliminent les vers parasites) et les tranquillisants. En consommant des aliments d'origine animale, les humains s'exposent à ingérer aussi les médicaments vétérinaires auquel l'animal a été soumis. S'ils sont détectés à un certain niveau de concentration dans les aliments d'origine animale, certains médicaments vétérinaires peuvent altérer la santé humaine.

Les antibiotiques représentent les dangers les plus sérieux, car leur consommation peut conduire, chez les humains, à une résistance aux antibiotiques qui peut compromettre l'efficacité des antibiotiques utilisés dans le traitement des infections. L'utilisation de certains antibiotiques pour les animaux renforce le potentiel de résistance de bactéries qui se développent dans les produits animaux et pourraient, par contrecoup, rendre les humains qui consomment ces produits, moins réactifs aux traitements à base d'antibiotiques.

Les hormones sont une autre substance inquiétante. En règle générale, l'utilisation d'hormones chez les animaux (notamment le bétail, les cochons et la volaille) se limite aux élevages intensifs, qui utilisent des hormones comme les oestrogènes pour accélérer la croissance de l'animal et pour contrôler l'oestrus. Les adversaires de l'utilisation des hormones avancent qu'elles peuvent, dans certains cas, être cancérigènes ou conduire à un déclenchement précoce de la puberté chez les humains, mais les partisans de ces pratiques soutiennent que lorsqu'elles sont utilisées en respectant les bonnes pratiques vétérinaires, elles ne présentent aucun risque pour la population (voir chapitre 2, encadré 1).

L'enregistrement des médicaments vétérinaires et leur contrôle sont généralement réglementés par des législations spécifiques (voir paragraphe 3.1.2.), alors que le niveau de risque associé à l'exposition à des résidus de



médicaments vétérinaires dans les aliments est habituellement réglementé par la législation alimentaire ordinaire. Cela inclut la mise en place et le suivi des concentrations maximales de résidus (exprimées en mg/Kg) liées à l'utilisation d'un médicament vétérinaire légalement autorisé ou reconnu comme acceptable dans l'alimentation. Il y a également lieu de définir des périodes de retrait liées aux moments où les aliments provenant d'animaux traités par des médicaments vétérinaires ne peuvent pas être consommés sans danger. Par exemple, l'effet des tranquillisants administrés aux animaux immédiatement avant l'abattage ne seront pas dissipés ou supprimés par le processus métabolique normal et demanderont donc la mise en place d'une période appropriée de retrait.

A l'instar des LMR fixées pour les pesticides, celles qui sont établies pour les médicaments vétérinaires ne précisent pas de limites maximales de toxicologie, mais renvoient plutôt aux bonnes pratiques d'utilisation des médicaments vétérinaires. Il convient néanmoins de veiller à ce que les LMR se situent, dans tous les cas, sous le niveau qui déclenche tout effet toxique détectable sur les consommateurs, c'est-à-dire, comme le précise la DJA, la quantité qui peut être consommée quotidiennement pendant toute une vie sans aucun effet négatif sur la santé humaine.

#### 2.2.4. Contaminants

Les contaminants sont des produits chimiques naturels ou de synthèse qui ne sont pas volontairement ajoutés aux aliments, mais peuvent y pénétrer pendant leur production, leur préparation, leur stockage ou par le biais d'une contamination environnementale. Les mycotoxines, par exemple, sont produites par différents types de champignons et peuvent, dans des conditions de température et d'humidité données, apparaître sur des produits agricoles comme le blé, les céréales, les noix comestibles et les fruits secs. Ingérée à petites doses, sur de longues périodes, l'aflatoxine qui est le contaminant le plus toxique, peut causer le cancer du foie.

Les polychlorobiphényles (PCB), les dioxines et les métaux lourds (plomb ou cadmium), font partie des produits chimiques capables de pénétrer dans les aliments à travers un sol ou une terre contaminés. Ingérés par des poissons ou de petits organismes présents dans la mer et les animaux qui s'en nourrissent, ces produits chimiques s'accumulent dans les organismes de ces animaux et peuvent atteindre des niveaux plusieurs milliers de fois supérieurs à leur niveau dans l'eau. Les animaux qui ont consommé pendant assez

longtemps des aliments contenant ce type de produits chimiques peuvent, selon les volumes ingérés, souffrir d'anémie, de maladies de peau de type acné, de problèmes d'estomac et de thyroïde et – dans des circonstances extrêmes – de maladies mortelles du foie.

Certains services de santé considèrent que, du point de vue de la santé humaine, les PCB sont des produits chimiques particulièrement nocifs et probablement cancérigènes pour les humains. Des études ont montré que les femmes enceintes exposées à des niveaux relativement élevés de PCB sur leurs lieux de travail, ou qui consomment de grandes quantités de poissons contaminés par les PCB accouchent d'enfants d'un poids nettement inférieur à ceux qui sont mis au monde par des femmes non exposées. Ces nourrissons peuvent, par ailleurs, présenter des réactions anormales. D'autres études indiquent que le système immunitaire des enfants nés de mères exposées à des niveaux importants de PCB peut également être affecté.

Contrairement aux additifs alimentaires, aux pesticides et aux médicaments vétérinaires, les contaminants environnementaux ne peuvent pas être supprimés des produits alimentaires par une action réglementaire. Bien que les réglementations puissent fixer des limites scientifiquement établies à un niveau maximal ou « tolérable », ces mesures ne sont pas toujours suffisantes pour protéger l'ensemble de la population. C'est pour cette raison que des conseils supplémentaires sont souvent proposés à certains groupes spécifiques, comme les femmes enceintes, afin qu'ils évitent de consommer de grandes quantités de poissons prédateurs.

Enfin, il est utile de noter que le terme contaminant ne s'applique pas seulement aux contaminants environnementaux, mais aussi à des substances qui entrent dans la chaîne alimentaire par défaut de surveillance de la transformation alimentaire. Ces contaminants ne sont habituellement pas réglementés individuellement, dans la mesure où leur présence dénote toujours un défaut de conformité avec les exigences de base de la transformation et les bonnes pratiques. La législation sur la façon dont les aliments sont préparés et traités sera approfondie ultérieurement, dans le paragraphe 2.3.

#### 2.2.5. Résidus présents dans les aliments pour animaux

Comme le souligne le paragraphe 2.1.1., un contrôle adéquat des aliments d'origine animale doit couvrir l'intégralité de la séquence « de la fourche à la

fourchette », en menant notamment une inspection sur la façon dont les animaux ont été élevés et nourris. La contamination des aliments pour animaux – volontaire ou involontaire – peut se produire à n'importe quelle étape du processus de production, jusqu'au point de nourrissage et peut déboucher sur la présence de substances nocives dans les aliments d'origine animale. Par exemple, les contaminants environnementaux (comme les dioxines, les PCB et les métaux lourds) peuvent apparaître dans les aliments pour animaux lorsque les végétaux utilisés pour leur fabrication ont été cultivés dans des zones présentant des niveaux élevés de contamination.

Bien que la fréquence des problèmes de santé humaine causés par des aliments pour animaux contaminés soit relativement faible, en comparaison avec tous les autres dangers qui peuvent se présenter le long de la chaîne alimentaire, on a connu des exceptions notables. Il s'agit notamment de la présence d'agents infectieux comme les salmonelles dans les aliments pour animaux, qui ont propagé des maladies et, plus récemment, l'apparition de la variante de la maladie de Creutzfeldt Jacob (dite « maladie de la vache folle »), dont les chercheurs pensent fortement qu'elle est causée par des protéines d'animaux ruminants dans l'alimentation des animaux.

À la lumière de ces éléments, de nombreux pays ont fixé des LMR et assuré leur suivi, non seulement pour les pesticides et les contaminants dans les aliments, mais aussi pour les pesticides et contaminants dans les aliments pour animaux, notamment lorsque ces animaux – ou les produits dérivés de ces animaux – sont susceptibles d'être consommés par les humains. Bien que les règles puissent occasionnellement figurer dans des législations spécifiquement ciblées sur la production, l'utilisation et le contrôle des aliments pour animaux (voir paragraphe 3.1.3.), elles sont plus souvent élaborées et adoptées dans le cadre de la législation alimentaire générale.

### **2.3. Modes de préparation, de traitement et de vente des aliments**

#### **2.3.1. Hygiène alimentaire**

La législation relative à l'hygiène alimentaire établit les principes et règles de base que les propriétaires et opérateurs d'établissements alimentaires doivent respecter pendant la préparation, la transformation, la fabrication, la manipulation, le conditionnement, le transport, le stockage et la distribution des aliments, dans le but d'assurer un produit sûr, de bonne qualité et propre à la consommation humaine. Ces principes et règles se situent le plus

souvent dans les réglementations générales d'hygiène alimentaire dans le cadre du droit alimentaire de base d'un pays. Il arrive cependant que des réglementations spécifiques s'appliquent à certains établissements alimentaires pour une catégorie donnée de produits, comme c'est le cas, par exemple, pour les établissements qui manipulent des aliments d'origine animale, comme les abattoirs et les marchés aux poissons.

Traditionnellement, les producteurs et contrôleurs procédaient à des contrôles ponctuels ou en prélevant au hasard des échantillons sur les produits finaux, pour évaluer les conditions de fabrication et attester la sécurité sanitaire des aliments. Cette approche, plus réactive que préventive, n'étant pas vraiment efficace ni rentable et les consommateurs manifestant de plus en plus leur inquiétude s'agissant de la sécurité sanitaire des aliments, ce sont des approches préventives qui sont désormais mises en œuvre tout au long de la chaîne alimentaire, « de la fourche à la fourchette ». La législation relative à l'hygiène alimentaire demande donc désormais aux producteurs de s'assurer que les aliments soient préparés, traités et vendus dans des conditions hygiéniques, mais aussi de prévenir tout danger en matière de sécurité sanitaire des aliments et de veiller à ce que les systèmes de sécurité sanitaire soient mis en place, mis à jour et révisés.

Le système le plus couramment utilisé par les établissements alimentaires pour s'assurer que les dangers sont identifiés et les contrôles mis en place est le système HACCP. Le système HACCP fait porter au propriétaire ou à la personne chargée de la production, de la transformation ou la manipulation des produits alimentaires la responsabilité de la mise en place de systèmes de contrôle et de précautions adéquats pour prévenir la contamination à certains « points critiques » de la chaîne de production alimentaire (voir encadré 2). Cela signifie que le propriétaire doit mener des inspections, prélever, pour analyse, des échantillons du matériel brut et contrôler les méthodes de nettoyage et de désinfection. Il doit également consigner ces activités de contrôle dans des registres spécifiques et informer les autorités compétentes de tout problème de santé publique que ces contrôles pourraient mettre en évidence.

**Encadré 2**  
**Les sept principes du système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP)**

Le système HACCP comporte sept principes, dont la mise en œuvre doit être basée sur de solides critères scientifiques.

- (1) *Procéder à une analyse des dangers.* Le premier objectif est d'identifier les dangers potentiels associés à un aliment, ainsi que les mesures appropriées pour maîtriser ces dangers, qu'ils soient biologiques, chimiques ou physiques.
- (2) *Déterminer les points critiques à maîtriser.* L'étape suivante consiste à identifier les points de contrôle critiques dans la chaîne de production alimentaire, c'est-à-dire les points à partir desquels les dangers potentiels peuvent être maîtrisés ou éliminés.
- (3) *Mettre en place des mesures préventives avec des seuils critiques pour chaque point de contrôle.* La tâche suivante consiste à déterminer les mesures précises nécessaires pour éliminer le problème identifié, par exemple procéder à la cuisson d'un aliment à une certaine température et pendant un certain temps.
- (4) *Mettre en place un système de surveillance permettant de maîtriser les points de contrôle critiques.* Cette quatrième étape implique la mise en place de procédures de suivi des points de contrôle critiques en identifiant, par exemple, la personne qui assurera la supervision de l'action préventive et en détaillant les procédures de supervision.
- (5) *Déterminer les mesures correctives à prendre lorsque la surveillance révèle qu'un seuil critique n'a pas été atteint.* L'objectif suivant consiste à présenter les mesures correctives à appliquer si un seuil critique n'est pas atteint, pour un aliment donné. Il s'agit notamment des procédures d'élimination des aliments qui ne sont pas conformes aux exigences requises.
- (6) *Appliquer des procédures de vérification pour confirmer que le système HACCP fonctionne correctement.* Cette tâche, liée à l'étape (4), consiste à établir des procédures de contrôle du système de suivi. Cela peut consister, par exemple, à la mise en place d'inspections périodiques des machines assurant les tests, afin de vérifier la précision des mesures qu'elles effectuent.
- (7) *Tenir un registre dans lequel figureront toutes les procédures et tous les relevés concernant les principes et l'application du système HACCP.* L'étape finale implique l'enregistrement, dans un dossier général, de toutes les données recueillies sur les dangers, les méthodes de contrôle, les systèmes de suivi et les actions correctives.

Le système HACCP est appliqué dans la plupart des pays développés mais aussi dans de nombreux pays en développement. Comme il est assimilé à une norme internationale de sécurité sanitaire des aliments par le Codex, le système HACCP est considéré comme un outil de réduction des obstacles au commerce international. De nombreux pays développés – les États-Unis d'Amérique (EUA) et les pays de l'UE en premier lieu – ont fait de l'adoption du système HACCP une exigence juridique spécifique pour certains produits alimentaires importés (essentiellement la viande et le poisson), ce qui a incité les pays en développement à mettre en place des règles du système HACCP strictes dans leurs propres législations. Toutefois, cette adoption se limite bien souvent aux établissements qui produisent, transforment et manipulent des produits alimentaires destinés à l'exportation, et ne s'applique pas au marché local, car la mise en place d'un système HACCP est très coûteuse et de nombreux pays – qui ne disposent que d'une expertise et de ressources humaines limitées – tendent à ne l'appliquer qu'aux secteurs les plus rentables, en termes de profits.

Les nouveaux enjeux de l'approvisionnement alimentaire poussent certains gouvernements à adopter plus largement le système HACCP. Cette tendance s'explique par l'apparition de nouveaux agents pathogènes alimentaires et le développement de problèmes de santé publique liés aux contaminants chimiques. Elle est également liée au développement du secteur de l'industrie alimentaire, à la diversification des produits fabriqués et importés et à la modernisation des processus de fabrication, tous ces facteurs supposant des contrôles plus systématiques. Les systèmes HACCP, en se centrant sur la prévention, permettent aux gouvernements de mieux répartir leurs ressources et d'assurer une surveillance plus efficace de la sécurité sanitaire des aliments. Comme le système HACCP attribue la responsabilité de la sécurité sanitaire des aliments aux fabricants et aux distributeurs alimentaires, les inspecteurs peuvent se consacrer davantage à leurs activités d'audit et de suivi. De plus, l'obligation de tenue de registres permet aux inspecteurs de mesurer la conformité des entreprises aux normes de sécurité sanitaire des aliments sur une base globale, qui ne se limite pas au jour où l'inspection est réalisée.

Au-delà des exigences du système HACCP, les réglementations en matière d'hygiène alimentaire s'appliquent plus généralement à l'implantation physique des établissements alimentaires et notamment aux équipements de nettoyage et de désinfection qui permettent de les maintenir dans des conditions adéquates de propreté. Les dispositifs d'écoulement des eaux doivent être en mesure d'éviter tout risque de contamination des produits

alimentaires et les locaux doivent également être pourvus de systèmes adéquats de ventilation, d'éclairage, d'approvisionnement en eau potable, d'équipements sanitaires et de lavage des mains. Par ailleurs, des dispositions appropriées doivent être prises pour l'élimination et le stockage des déchets alimentaires et des ordures. Enfin, les réglementations relatives à l'hygiène alimentaire comportent aussi des obligations d'hygiène personnelle, exigeant notamment que la propreté des personnels des établissements alimentaires soit irréprochable et qu'ils portent des vêtements adaptés. Aucune personne susceptible d'être porteur d'une maladie transmissible par les aliments ne doit être autorisée à pénétrer dans les zones de manipulation d'aliments.

Les réglementations relatives à l'hygiène alimentaire s'appliquent également à la sécurité sanitaire des matières et objets susceptibles d'entrer en contact avec les aliments, comme le liège, le verre, le métal, le papier, le plastique, le caoutchouc, les matières textiles, la cire ou le bois. Il ne s'agit pas seulement des matériaux de conditionnement des aliments, mais aussi des récipients de cuisson, de la coutellerie, des plats, des conteneurs, ainsi que des machines ou équipements de transformation alimentaire. La réglementation couvre également toutes les matières et objets en contact avec de l'eau destinée à la consommation humaine, comme les bidons, mais ne concerne pas les systèmes publics ou privés d'approvisionnement en eau. En règle générale les matériaux en contact avec les aliments doivent être sûrs et ne pas transférer leurs constituants dans les aliments, dans des quantités qui mettraient la santé publique en péril, ou qui altéreraient la nature ou la qualité des aliments.

### 2.3.2. Irradiation des aliments

L'irradiation des aliments est un traitement physique des produits alimentaires emballés ou en vrac, avec une dose précise de radiations ioniques pendant un temps donné, pour détruire ou neutraliser les organismes susceptibles de les détériorer ou de les décomposer, contrôler la germination, le mûrissement et les dommages causés par les insectes ou enfin pour éliminer les agents pathogènes responsables de maladies alimentaires. Dans de nombreux cas, l'irradiation peut être une alternative efficace à l'utilisation des pesticides. De nombreux pays ont approuvé le principe de l'irradiation des aliments, mais son usage n'est toujours pas très répandu, en raison d'une certaine méfiance de la population pour ces pratiques et parce que les dispositifs d'irradiation sont coûteux. Chaque année, quelques centaines de milliers de tonnes de produits et de denrées alimentaires sont

irradiés à travers le monde, ce qui représente une infime fraction du volume total des aliments transformés.

On a scientifiquement démontré que l'irradiation ne produit aucun changement chimique nocif et ne provoque que des changements nutritionnels minimes dans les aliments, mais les consommateurs restent sceptiques quant à la sûreté et la sécurité sanitaire des aliments irradiés, s'agissant notamment des effets secondaires à long terme. En réalité, certains effets peuvent être perçus sur certains types d'aliments, en fonction de la source d'irradiation et de la dose appliquée. On sait, par exemple, que l'irradiation produit des changements indésirables de saveur dans les produits laitiers et amollit les tissus de certains fruits, comme les pêches et les nectarines. En conséquence, de nombreux pays adoptent l'irradiation des aliments au cas par cas, c'est-à-dire qu'ils peuvent l'adopter pour des séries entières de types d'aliments ou la limiter à quelques produits alimentaires seulement.

La législation relative à l'irradiation des aliments peut prendre diverses formes. Dans certains pays, des réglementations sur l'énergie nucléaire et les radiations ont été promulguées pour régir les opérations d'irradiation industrielle sur les produits non alimentaires, comme les fournitures médicales, et ces réglementations s'appliquent aussi aux dispositifs d'irradiation des aliments. Dans d'autres pays, des réglementations spécifiques ont été adoptées pour l'irradiation des aliments, le plus souvent dans le cadre du droit alimentaire de base du pays. Ces réglementations confient généralement à une autorité compétente la responsabilité d'approuver (par catégories ou individuellement) l'irradiation des aliments et d'accorder des licences pour la mise en place de dispositifs d'irradiation. Cette autorité est également chargée de donner des conseils sur l'irradiation alimentaire en général. Le plus souvent, la législation précise les modalités et les conditions dans lesquelles les aliments pourront être irradiés, s'agissant notamment des matériaux de conditionnement, du suivi, de la qualification du personnel, des procédures d'urgence, du transport et de la manipulation. Cependant, l'étiquetage des aliments irradiés – pour les distinguer des aliments non irradiés – pourra être soumis à des réglementations spécifiques.

### 2.3.3. Étiquetage alimentaire

La principale fonction de l'étiquetage alimentaire est d'informer les consommateurs sur la nature et les caractéristiques des produits alimentaires afin de leur donner la possibilité de faire un choix plus informé. L'étiquetage



alimentaire ne doit pas tromper les consommateurs sur les caractéristiques du produit ou sur ses effets, ni attribuer à un produit des propriétés relatives à la prévention, au traitement ou à la guérison de maladies humaines. Les réglementations relatives à l'étiquetage alimentaire prévoient que l'étiquette indique le nom de l'aliment, les ingrédients qu'il contient, son poids ou son volume, les informations nutritionnelles de base, le nom et l'adresse du fabricant, le pays d'origine, le mode d'emploi et de conservation et la date d'expiration. De plus, le langage utilisé doit être compréhensible par les consommateurs. Par ailleurs, l'étiquetage des produits d'alimentation d'origine animale, notamment pour les produits carnés, doit de plus en plus souvent préciser un numéro de traçabilité qui permet de remonter à l'origine de la viande, c'est-à-dire l'exploitation où l'animal est né et où il a été élevé ainsi que le lieu où il a été abattu. Ce numéro de traçabilité permet, si le moindre problème est détecté, au niveau de l'exploitation, de l'atelier de préparation ou de la vente, de retrouver cette viande et de la retirer du marché.

Les exigences en matière d'étiquetage sont le plus souvent précisées dans des réglementations subsidiaires du droit alimentaire de base d'un pays, mais des règles d'étiquetages peuvent occasionnellement apparaître aussi dans d'autres types de législation, comme celles qui s'appliquent à la protection des consommateurs, par exemple. Dans certains pays, des législations particulières peuvent aussi régir les questions relatives aux poids, volumes, mesures et chiffres. Ces législations peuvent exiger que tous les produits vendus au poids, au volume, à la taille ou au nombre fassent l'objet d'une mention de quantité sur l'étiquette et préciser comment cette mention doit apparaître sur l'étiquette ou sur l'emballage.

Les indications géographiques, c'est-à-dire les noms de marques appliqués aux produits qui se prévalent de leur origine géographique et possèdent des qualités ou une réputation liée à leur lieu d'origine, peuvent aussi apparaître sur l'étiquette ou l'emballage. Les indications géographiques consistent le plus souvent à mentionner le lieu d'origine du produit. Les produits agricoles revendent souvent des qualités liées à leur lieu de production et qui sont influencées par des facteurs locaux spécifiques, comme le climat et le sol. Les indications géographiques peuvent être utilisées pour de nombreux produits agricoles, comme « Toscane », pour qualifier l'huile d'olive produite dans cette région spécifique et « Roquefort » pour le fromage produit près du village de Roquefort, en France, par exemple. Les indications géographiques peuvent aussi s'appliquer aux produits agricoles provenant de grandes

régions géographiques, comme le « riz Basmati », qui provient d'Inde, ou le « thé Darjeeling » qui provient d'Inde et du Sri Lanka (voir l'encadré n° 3).

**Encadré 3**  
**Indications géographiques**

La question des indications géographiques est abordée de façon très variable, selon le pays. Ces indications peuvent faire l'objet de protections, dans le cadre de lois relatives à la protection des marques, à la concurrence déloyale, ou à une combinaison des deux. Certains pays ont adopté des réglementations spécifiques pour la protection des indications géographiques et appliquent les règles internationalement reconnues comme celles qui figurent dans la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (1883), l'Arrangement de Lisbonne concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international (1958), ou plus récemment l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) qui reconnaît l'indication géographique comme un droit de propriété intellectuelle. L'Accord ADPIC demande aux pays membres de protéger les indications géographiques si leur utilisation est susceptible de tromper les consommateurs sur le véritable lieu d'origine du produit.

Comme la législation relative à l'étiquetage a souvent été mise en place avant que ne se manifeste le regain d'intérêt actuel pour les indications géographiques et que les questions de propriété intellectuelle impliquent une vigilance plus stricte, de nombreux gouvernements préfèrent aborder les indications géographiques dans des législations séparées, même si, dans la plupart des pays, les dispositions en matière d'étiquetage se trouvent dans des instruments subsidiaires de la réglementation alimentaire.

### **III. RÉGLEMENTATION NON SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉE À L'ALIMENTATION MAIS QUI L'INFLUENCE**

Jusqu'ici, ce chapitre s'est surtout penché sur les questions et sur les outils juridiques en lien direct avec l'alimentation, notamment sur les législations portant sur des types particuliers d'aliments, sur le contrôle des substances nocives dans les aliments ou sur la façon dont l'alimentation est préparée, traitée et vendue. Mais comme les auteurs estiment que le terme

« droit alimentaire » se réfère également à des dispositions juridiques qui ne visent pas directement les aliments mais qui peuvent influencer le secteur alimentaire, cette nouvelle direction sera explorée dans les paragraphes qui suivent.

Il n'est pas possible d'aborder, de façon exhaustive, tous les sujets liés au secteur alimentaire, car ils sont bien trop nombreux. Il a donc fallu fixer une ligne et faire des choix, en gardant à l'esprit la nécessité de dresser un panorama utile des législations susceptibles d'influencer l'alimentation. Les sujets abordés ci-après devront impérativement être pris en compte dans toute analyse approfondie des cadres législatifs alimentaires nationaux, et en particulier pour en corriger les lacunes, les chevauchements et les incohérences. Cette partie du texte soulignera aussi l'importance qu'il y aurait à regrouper toutes les dispositions juridiques relatives à l'alimentation dans une seule réglementation de base sur l'alimentation. Les contenus et la forme de cette réglementation seront introduits dans le chapitre 5 et dans l'Annexe.

### **3.1. Dispositifs d'homologation**

Le paragraphe 2.2. a identifié les principales substances susceptibles, volontairement ou non, d'entrer dans les aliments et a formulé des recommandations spécifiques en termes de réglementation et de contrôle. Des listes de substances interdites, de LMR, de niveaux maximaux autorisés de contaminants ont été établies et des périodes de retrait ont été recommandées pour permettre aux régulateurs de vérifier la présence éventuelle de substances potentiellement nocives dans l'alimentation humaine et animale. Comme cela a déjà été indiqué, ces règles figurent presque toujours, au niveau national, dans des dispositions subsidiaires plutôt que dans la réglementation alimentaire de base.

Mais, de la même façon que la sécurité sanitaire ne peut pas être assurée seulement par l'inspection du produit final, mais par la mise en place de procédures de contrôle tout au long de la chaîne de production, l'utilisation sans risques de produits chimiques, pesticides, médicaments alimentaires et aliments pour animaux ne peut être garantie que par l'instauration d'une série de contrôles qui couvre toutes les étapes, depuis la fabrication (ou l'importation) des aliments jusqu'à leur stockage, leur étiquetage, leur vente, leur utilisation, leur application et leur élimination.

Ces contrôles visent en premier lieu à protéger la santé humaine d'effets qui pourraient résulter de l'ingestion de résidus toxiques, mais visent aussi

d'autres objectifs, qui se situent en deçà et au-delà de la protection de la santé humaine. Il s'agit notamment de la prévention de nuisances environnementales, de la préservation de la biodiversité et de la protection de la santé animale.

Les pays disposent de diverses options pour réglementer les produits chimiques, pesticides, médicaments vétérinaires et aliments pour animaux, mais aucune stratégie particulière ne mérite d'être spécifiquement privilégiée. Il faut toutefois observer que des grandes tendances se dessinent aujourd'hui dans les cadres législatifs nationaux. Certains États, par exemple, ont promulgué une législation cadre sur les produits chimiques ou les substances dangereuses, mais l'approche la plus courante consiste à formuler des éléments de législation de contrôle pour faciliter l'affectation d'expertises et de ressources ciblées. Il s'agit donc – plutôt que de créer une autorité de contrôle de l'enregistrement de toutes sortes de produits chimiques, s'agissant notamment des pesticides et des médicaments vétérinaires – de mettre en place des organes et des dispositifs d'homologation spécifiques, dans le cadre des législations sectorielles. Les paragraphes suivants examineront chacun de ces secteurs.

### 3.1.1. Produits chimiques et pesticides

Les dispositions législatives régissant les produits chimiques et les pesticides peuvent figurer dans la législation sur l'environnement – notamment pour les déchets dangereux – ou dans la législation relative à des secteurs spécifiques comme l'agriculture ou les transports. Mais il existe aussi des législations propres aux produits chimiques ou aux pesticides, destinées à interdire ou limiter la fabrication, l'importation, l'utilisation, la possession, la distribution ou la vente de ces substances et à rendre leur homologation obligatoire. Un organe multisectoriel central – qui peut être une unité dans le ministère compétent, une agence, un bureau ou une commission – évalue les preuves scientifiques concernant des substances particulières et peut établir une liste de substances interdites (qui autorise toutes les autres) ou une liste de substances autorisées (qui interdit toutes les autres). Dans les deux cas, la législation peut également exiger – pour les substances autorisées – que certaines conditions soient remplies afin d'être en mesure de résoudre les problèmes de santé et d'environnement qui pourraient apparaître pendant leur production, leur utilisation, leur commerce ou leur élimination (cycle de vie).

L'organe de régulation mis en place par la législation est généralement mandaté pour recueillir, organiser et diffuser l'information destinée à identifier et évaluer les risques inacceptables pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement et communiquer ces informations aux consommateurs. Cet organe devrait aussi être investi de la responsabilité d'évaluer les demandes d'homologation, d'attribuer les licences, et de conseiller le ministère ou d'autres autorités compétentes sur toutes les questions relatives aux produits chimiques ou aux pesticides. Sa composition devrait être conçue sur une base élargie, pour disposer de toute l'expertise disponible dans le pays et permettre à tous les acteurs concernés d'y apporter des contributions positives, mais il y faudra aussi veiller aux conflits d'intérêts en évitant, par exemple que certains fabricants ou importateurs n'occupent une position dominante dans cet organe de réglementation, ce qui serait incompatible avec l'impartialité nécessaire pour déterminer quelles substances seront homologuées ou non dans le pays.

La législation comporte généralement des dispositions relatives à l'utilisation des produits chimiques et des pesticides, en obligeant les employeurs dont le personnel manipule ces produits à se conformer à des procédures de sécurité, à se doter des équipements appropriés et à assurer les formations nécessaires. La législation devrait aussi réglementer la façon dont les produits chimiques et les pesticides sont stockés, annoncés, étiquetés, conditionnés, re-conditionnés et éliminés. La législation peut, par exemple, fixer des contraintes particulières pour les emballages des pesticides utilisés pour le stockage, le transport, la vente ou l'élimination; elle peut aussi, plus généralement, interdire les modes d'élimination de produits chimiques et de pesticides susceptibles de présenter des dangers pour la santé humaine ou pour l'environnement. D'autres dispositions ou réglementations peuvent s'appliquer aux questions relatives à la santé publique (comme la sécurité des travailleurs) et au droit des communautés d'être informées de la présence ou de l'utilisation de substances toxiques, des contaminations environnementales (dans le sol, l'air, l'eau, sur la faune et la flore) intervenant durant le processus de production alimentaire et les autres étapes du cycle de vie des produits.

Pour l'application de ces dispositions, la législation prévoit la mise en place d'un corps d'inspecteurs spécialisés, chargés d'inspecter les établissements utilisant des produits chimiques ou des insecticides, ainsi que les locaux, avions, bateaux et véhicules dans lesquels des infractions sont suspectées. Les inspecteurs sont habilités à saisir des produits chimiques, pesticides,

documents et autres matériels. Les personnes ou entités qui importent exportent, fabriquent, stockent, distribuent, vendent et utilisent ce type de produits sont tenues de tenir des registres pour prouver leur conformité aux dispositions en cours. L'inspection de ces registres permettra aussi à l'organe de réglementation de reconstituer les mouvements des substances chimiques nocives et des pesticides tout au long de leur cycle de vie.

### 3.1.2. Médicaments vétérinaires

Le principal objectif de la réglementation des médicaments vétérinaires est de garantir leur qualité, leur sûreté et leur efficacité au moment de leur administration à l'animal. La législation sur les médicaments vétérinaires porte essentiellement sur le contrôle de l'introduction de médicaments dans le pays (par fabrication ou par importation), leur circulation et leur distribution à l'utilisateur final. La législation précise par ailleurs quelles personnes sont habilitées à prescrire des médicaments vétérinaires et fixe les règles relatives à leur stockage, leur étiquetage, leur enregistrement et leur inspection. Elle peut également préciser qui est habilité à préparer des médicaments vétérinaires, avec quelles techniques et sous quelles conditions. Les périodes de retrait avant l'abattage et les Limites maximale de résidus (LMR) autorisées pour la viande et le lait peuvent aussi figurer dans cette législation. Toutefois, comme indiqué précédemment, ces règles se trouveront plus généralement dans la réglementation alimentaire nationale que dans la législation vétérinaire.

Les législations relatives aux médicaments vétérinaires prévoient généralement la mise en place d'un organe central chargé de délivrer les autorisations d'utilisation de ces médicaments dans le pays et de donner des conseils dans ce domaine. Les pratiques varient selon que les pays souhaitent mettre en place une structure unique pour administrer les médicaments vétérinaires et humains ou qu'ils préfèrent mettre en place une entité séparée pour les médicaments vétérinaires. Les partisans de la première option font valoir qu'un organe central est mieux à même d'échanger les ressources et l'information. Ils soulignent également qu'une double administration risque de créer des risques de chevauchements, en termes de bureaucratie et de pratiques financières et de générer des coûts de transactions qui seront, au final, payés par les consommateurs. Par ailleurs, le double système multiplie les risques de fraudes, car les candidats à l'autorisation chercheront à aller vers le dispositif le moins exigeant. Enfin, il existe d'importants chevauchements entre les médicaments humains et animaux, notamment en

termes de sécurité sanitaire. Dans ces conditions, une réglementation commune serait préférable.

Les partisans de la mise en place d'un système séparé pour le contrôle des médicaments vétérinaires assurent, quant à eux, que lorsque les médicaments humains et vétérinaires sont réglementés par la même structure, les médicaments vétérinaires sont souvent négligés. Ils soulignent aussi que les médicaments vétérinaires présentent de nombreuses caractéristiques spécifiques qui appellent une réglementation séparée: en premier lieu, l'utilisation des médicaments vétérinaires est susceptible d'augmenter les risques pour la santé humaine, comme cela a été développé dans le paragraphe 2.2.3.; deuxièmement, certains médicaments ne sont utilisés que pour les animaux, d'autres ne servent qu'aux hommes, mais même s'ils étaient utilisés pour les deux à la fois, les priorités pourraient toutefois être différentes; troisièmement, les prescriptions de médicaments varient selon les espèces animales, alors que pour les humains elles sont sensiblement identiques – à quelques exceptions près. Quatrièmement, l'administration de médicaments aux animaux doit faire l'objet d'un suivi minutieux, pour vérifier leur résistance à des formulations particulières; enfin, les médicaments vétérinaires sont souvent administrés aux animaux par leurs propriétaires, ce qui souligne l'importance des instructions, de l'étiquetage et de l'action des services de vulgarisation.

En définitive, pour trancher la question de savoir s'il faut un seul organisme de réglementation des médicaments humains et animaux ou deux, il convient de se référer aux traditions et priorités locales. Un système double peut réussir, s'il s'appuie sur une collaboration étroite et un partage des informations entre les deux organes. S'il n'existe qu'un seul organe de réglementation, des contrôles pertinents peuvent être menés, si cet organe comporte une unité spécialisée dans l'autorisation des médicaments vétérinaires. Dans tous les cas, comme cela a été évoqué précédemment pour les produits chimiques et les pesticides, il est important de veiller à ce que les acteurs directement concernés par la délivrance des autorisations de médicaments vétérinaires ne siègent pas dans les organes de régulation.

### 3.1.3. Alimentation animale

La législation relative aux aliments pour animaux réglemente la fabrication, l'importation, l'enregistrement, la vente, la publicité et l'utilisation des aliments pour animaux, ainsi que des matières premières utilisées pour leur

fabrication. En général, la législation prévoit la création d'un organe central, responsable de l'évaluation et de l'autorisation des aliments pour animaux dans le pays ainsi que de la fourniture de conseils au ministre et aux autres autorités compétentes sur toutes les questions relatives à l'alimentation animale. Il s'agit notamment de déterminer quels aliments et matières premières entrant dans l'alimentation animale sont autorisés ou interdits, ou à quelles exigences spécifiques la fabrication, l'importation et l'usage de ces aliments doivent se conformer.

L'organe de réglementation peut aussi prodiguer des conseils sur l'utilisation des additifs alimentaires, c'est-à-dire sur les produits utilisés pour améliorer la santé des animaux et renforcer la qualité des aliments d'origine animale. Il faut toutefois noter que certains de ces additifs, comme les agents de croissance et les antibiotiques relèvent de la législation sur les médicaments vétérinaires. Dans ce cas encore, les « réglementés » ne peuvent pas être les « règlementeurs », c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas siéger dans les organes de réglementation de l'alimentation animale.

La production d'aliments pour animaux étant considérée comme faisant partie intégrante de la chaîne alimentaire, la législation devrait exiger que la transformation alimentaire et la manipulation des aliments pour animaux soient également soumises à des systèmes d'assurance qualité, comme le système HACCP (voir paragraphe 2.3.1.) et que les responsables de ces établissements soient contraints de tenir les registres adéquats pour attester de leur conformité. Comme la contamination peut intervenir à chacune des étapes du processus de production, de bonnes pratiques de fabrication doivent être observées pendant la préparation et la manipulation des aliments pour animaux. Cela signifie, par exemple, que les producteurs doivent se procurer des matières premières sûres et adopter des techniques de stockage appropriées. Ils doivent également faire en sorte que leurs dispositifs, équipements et moyens de transports soient maintenus dans de bonnes conditions sanitaires et faire appel, si nécessaire, à des traitements par la chaleur ou l'irradiation pour éliminer les agents infectieux.

L'inspection des établissements qui importent, fabriquent, vendent ou utilisent des aliments pour animaux ou des matières premières destinées à leur fabrication, est principalement destinée à contrôler le processus de fabrication et la mise en œuvre des systèmes d'assurance qualité en vigueur. La tendance observée dans la législation de l'alimentation humaine et animale (ce point sera développé dans le chapitre 5, en lien avec l'inspection des



aliments) est loin d'être une approche coercitive (avec des inspecteurs qui traquent et sanctionnent les contrevenants), mais s'oriente plutôt vers une approche partenariale (avec des inspecteurs qui éduquent les entrepreneurs sur la façon de mettre en œuvre et de vérifier leurs propres systèmes de contrôle).

### **3.2. Protection des consommateurs**

La protection des consommateurs est un terme générique qui s'applique à toutes les actions et activités destinées à sauvegarder les droits et les intérêts des consommateurs. En termes juridiques, la protection des consommateurs s'appuie sur trois éléments: le consommateur a le droit de ne pas être agressé par des produits et services malsains et dangereux; il a également le droit à des informations pertinentes et fiables sur la qualité, la quantité et les prix des produits alimentaires qu'il consomme; il doit enfin avoir accès à des recours contre les fraudes et les pratiques commerciales déloyales. Certains pays disposent d'un droit en matière de protection des consommateurs, qui définit les principes de base de la protection des consommateurs dans le pays et coordonne l'ensemble des lois et réglementations applicables dans ce domaine; d'autres ne disposent que de réglementations limitées en matière de protection des consommateurs, qui ne couvrent que quelques produits et activités. D'autres encore ont promulgué des législations spécifiques de protection des consommateurs, sur des questions comme la sûreté sanitaire des produits, l'étiquetage, la publicité, les normes, la formulation des contrats de consommation, les ventes à domicile, les ventes par correspondance et les crédits à la consommation.

La difficulté apparaît lorsqu'il s'agit d'appliquer les dispositions de la réglementation sur la protection des consommateurs. Ces dispositions relèvent théoriquement du ministère du commerce, mais, dès lors qu'elles s'appliquent à l'alimentation, elles recourent la législation traditionnelle sur l'alimentation, qui relève, quant à elle, du ministère de l'agriculture, ou de celui de la santé et qui couvre les mêmes questions. Cela mène le plus souvent à des systèmes redondants, qui mettent les entreprises alimentaires dans des situations difficiles. Une solution consisterait à amender la législation de protection des consommateurs de telle sorte qu'elle couvre tous les produits sauf les produits alimentaires. Une autre option consisterait à limiter la responsabilité de l'unité chargée de l'application des réglementations relatives à la protection des consommateurs à des secteurs spécifiques en matière d'alimentation, comme la publicité, l'étiquetage et les poids et mesures, pour laisser au ministère chargé de la santé, à celui de

l'agriculture ou, le cas échéant à l'autorité nationale de l'alimentation, la responsabilité de tous les autres aspects du contrôle, de la sécurité sanitaire et du commerce des aliments.

### 3.3. Normes et certifications

Un autre secteur de réglementation en lien avec l'alimentation est la législation sur les normes et certifications. Dans de nombreux pays, une réglementation de niveau parlementaire met en place un dispositif d'élaboration de normes pour les produits et services, afin d'améliorer leur niveau d'élaboration, de rendement, de sécurité, de qualité et de fiabilité et de renforcer la confiance des consommateurs. Ces normes pourront être élaborées par les autorités publiques, par une agence parapublique, ou par une organisation de normalisation indépendante privée. Elles sont généralement volontaires, c'est-à-dire qu'elles peuvent être adoptées et appliquées par les membres d'une association de producteurs ou d'un organisme similaire. Toutefois, pour certains produits ou services les normes peuvent devenir obligatoires dès lors qu'elles sont intégrées dans des réglementations (ce qui est souvent le cas pour les normes alimentaires); elles peuvent aussi devenir obligatoires *de facto* lorsqu'elles sont adoptées par tous les partenaires commerciaux.

Les normes prennent généralement la forme de recommandations, de directives ou d'étapes de procédures et elles sont adoptées pour s'assurer qu'un niveau minimal est atteint, en termes de qualité ou de sûreté. La crédibilité des normes dépend des moyens que l'on a consacrés à leur élaboration. Par exemple, si les normes ont fait l'objet d'une procédure de recherche et développement rigoureuse ou d'une procédure d'approbation réunissant des experts reconnus du secteur, représentant toutes les ressources existantes en matière d'expertise (y compris les universitaires, les praticiens, le secteur privé et les consommateurs), elles sont généralement considérées comme plus fiables. Cela s'applique aux normes établies par l'ISO ou par la Commission du Codex Alimentarius, comme cela a été décrit dans le chapitre 2.

Les normes peuvent porter sur la qualité (l'apparence, la propreté, le goût, par exemple); la sécurité sanitaire (la présence de résidus de pesticides ou d'hormones ou de microbes, par exemple); l'authenticité (la garantie d'origine géographique ou l'utilisation d'un procédé traditionnel, par exemple); et la propriété du processus de production (s'agissant notamment de la santé et de

la sécurité des travailleurs ou de la contamination de l'environnement). Les normes alimentaires classiques s'appliquent généralement à l'étiquetage, aux additifs, aux contaminants, aux méthodes d'analyse et d'échantillonnage, à l'hygiène alimentaire, à l'inspection des systèmes d'importations et d'exportations alimentaires et aux résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides. Lorsque les normes sont juridiquement obligatoires en vertu de la loi, le contrôle de leur mise en œuvre se fait à travers des procédures d'inspection ou par l'examen des registres. Lorsque l'application des normes est volontaire, les producteurs et les fabricants choisiront généralement de les adopter pour renforcer la confiance des consommateurs, différencier leurs produits par rapport à ceux des concurrents et offrir un niveau minimum de qualité aux consommateurs avertis. Quelques sociétés pourront contraindre leurs fournisseurs à se conformer à certaines normes, les rendant ainsi obligatoires.

Un secteur voisin de la normalisation est celui de la certification, qui est le processus utilisé pour garantir que les produits et services se conforment bien aux exigences des normes établies. Cette procédure a été décrite dans le chapitre 2, dans les paragraphes portant sur les aliments biologiques. La certification est généralement confiée à des organes privés, même si, dans certains pays, elle peut être conduite par un organe gouvernemental ou paragouvernemental. Comme pour les normes, la certification peut être volontaire ou obligatoire, selon la nature du produit ou du service considéré. La certification repose sur des inspections qui attestent de la conformité aux normes et débouchent sur la délivrance éventuelle d'un timbre, d'un certificat ou d'une étiquette indiquant que le produit ou le service a bien été certifié conforme aux dispositions réglementaires et aux normes en vigueur. Comme cela a été indiqué pour les réglementations relatives à la protection des consommateurs, on peut éviter les chevauchements en faisant en sorte que les réglementations relatives aux normes et aux certifications s'appliquent à tous les produits à l'exception des produits alimentaires. Si ce n'est pas le cas, les organes de normalisation ou de certification se chargeront de l'inspection des produits alimentaires, pour s'assurer qu'ils sont conformes aux normes et d'autres agences réaliseront l'inspection des mêmes entreprises et produits dans le cadre d'autres législations.

Il est difficile de trancher la question de savoir qui, des organes de normalisation ou des autorités alimentaires, sera chargé d'élaborer et d'appliquer les normes alimentaires, car il est clair qu'une agence ne peut, à elle seule, disposer de toute l'expertise nécessaire pour réglementer à la fois les ciments, les textiles, les produits électroniques et les aliments. Par ailleurs,

il est très important d'adopter une approche uniforme pour les produits alimentaires en raison des risques potentiels qu'une alimentation malsaine ferait peser sur la santé humaine. Cela devrait conduire à consacrer une partie importante des ressources et des expertises au contrôle et à la réglementation alimentaire et à confier l'élaboration et la promulgation des normes alimentaires aux législations alimentaires générales.

Dans plusieurs pays, le Comité national du Codex, qui se situe au niveau du ministère chargé du contrôle de l'alimentation ou au sein de l'autorité alimentaire nationale, est l'organe qui détient la responsabilité primaire de la mise en place des comités techniques chargés de préparer les normes alimentaires. Ces comités sont généralement composés d'experts provenant des agences gouvernementales compétentes, des universités et des associations de consommateurs. A l'inverse, dans les pays où les autorités chargées des normes assurent elles-mêmes l'élaboration et l'application des normes alimentaires, il est indispensable qu'elles établissent une collaboration étroite avec l'autorité alimentaire centrale, voire qu'elles lui rendent compte de leurs activités.

#### **3.4. Santé publique**

Dans de nombreux pays, la sécurité sanitaire des aliments peut être placée dans le cadre général régissant la santé humaine, avec un mandat législatif relevant d'une législation unique de santé publique, comme une loi de santé publique ou de protection sanitaire. Ce type de législation présente généralement un objectif global, qui englobe une grande diversité de questions sanitaires et en particulier la sécurité sanitaire des aliments.

D'un côté, la législation relative à la santé publique est un espace d'accueil naturel pour la sécurité sanitaire des aliments, dans la mesure où les maladies d'origine alimentaire tuent des millions de personnes chaque année et qu'elles représentent une menace sérieuse pour la santé publique, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Mais, au-delà de leurs conséquences directes sur la santé, les maladies d'origine alimentaire exercent aussi une forte tension sur les systèmes de soins médicaux. De l'autre côté, on court le risque que les ministères de la santé soient débordés, qu'ils ne disposent pas des capacités d'inspection ni des laboratoires appropriés et qu'ils ne soient pas capables de mettre réellement en oeuvre l'ensemble des activités généralement confiées aux autorités de santé publique – lutte contre les maladies, le tabac, l'alcool, la consommation excessive de drogues, questions relatives aux produits pharmaceutiques, aux locaux médicaux, aux

poisons, aux substances dangereuses, à la protection contre les radiations, aux soins de santé, aux professions de santé, aux loisirs et à la prévention des accidents – et aussi à la sécurité sanitaire des aliments. Plus important encore, même si le contrôle de la sûreté sanitaire des aliments était assuré par le ministère de la santé, à travers la mise en place de législations sanitaires et de dispositifs d'inspection de la production et de la manipulation des aliments, ce ministère resterait généralement incapable d'exercer le moindre contrôle sur la production primaire. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 1, un véritable contrôle alimentaire passe par une approche « de la fourche à la fourchette », dont la mise en œuvre va bien au-delà des législations de santé publique.

Lorsque l'on procède à la révision des cadres législatifs alimentaires nationaux, il est important d'examiner aussi la législation relative à la santé publique pour identifier et corriger les lacunes, chevauchements et incohérences. Par exemple, une loi de santé publique peut créer une autorité nationale de santé publique, lui confier certaines tâches en matière de contrôle alimentaire et charger les inspecteurs de santé du contrôle des locaux alimentaires ainsi que de la confiscation ou de la destruction des produits alimentaires non conformes. Dans cette hypothèse, les décideurs politiques devront décider si l'autorité nationale de santé doit continuer à remplir ces tâches ou s'il est préférable de les transférer à un autre ministère ou à une autorité alimentaire centrale indépendante, mise en place dans le cadre de la nouvelle législation.

### **3.5. L'eau**

L'eau joue un rôle essentiel dans toutes les étapes de la chaîne de production alimentaires, avec des qualités et des quantités différentes selon l'étape. Pour la production alimentaire primaire, l'agriculture est de loin la plus grande consommatrice d'eau douce: elle consomme mille fois plus d'eau que nous en utilisons pour satisfaire nos besoins personnels de base. La production alimentaire dépend largement des ressources en eau, mais elle peut aussi avoir de graves effets négatifs sur ces ressources et sur l'environnement en général. Par exemple, une utilisation inadaptée de pesticides et d'engrais ou une mauvaise gestion des déchets animaux peut contribuer à de graves pollutions des eaux de surface et souterraines. Si cette eau polluée est utilisée pour l'irrigation, l'abreuvement du bétail ou d'autres activités, elle peut provoquer de graves dommages sur la santé humaine.

De nombreux pays disposent d'une législation de base sur l'eau, qui se compose généralement d'une loi sur l'eau et d'une série de règlements d'application. La loi régit le fonctionnement du secteur de l'eau et met en place le cadre juridique national de gestion des ressources en eau. Elle édicte les principes de base et les règles qui régissent les droits d'eau et l'accès à l'eau et s'applique aux questions relatives à la protection des ressources en eau et à la distribution de l'eau entre divers utilisateurs, des secteurs agricole, industriel et municipal.

La loi aborde également la question du contrôle de la pollution de l'eau et – dans la mesure où l'eau douce devient de plus en plus rare – le traitement et l'utilisation des eaux usées. Les deux dernières décennies ont connu une augmentation importante de l'utilisation des eaux usées pour l'irrigation des cultures – notamment dans les zones arides et semi-arides, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement – ainsi que pour l'aquaculture. Si elles ne sont pas gérées et contrôlées de façon appropriée, les eaux usées peuvent conduire à de graves risques pour la santé humaine. Les dispositions détaillées sur la pollution de l'eau et les eaux usées font généralement l'objet de législations séparées; par ailleurs, les législations relatives à l'environnement et d'autres législations sectorielles, en matière d'aquaculture par exemple, peuvent elles aussi s'appliquer aux questions de pollution.

En règle générale, la législation relative aux ressources en eau n'aborde pas les questions de l'eau potable, que l'on retrouve plutôt dans les législations sur la santé publique. Les dispositions relatives à l'eau potable comprennent la réglementation des services, les normes de qualité de l'eau potable, les procédures de contrôle, les réglementations pour le développement et la protection des sources d'eau potable, ainsi que les mesures appropriées de supervision, d'inspection, de maintenance et de fonctionnement des systèmes de distribution d'eau. L'eau potable est particulièrement importante dans toute la chaîne alimentaire où elle est utilisée pour la transformation alimentaire et pour les besoins domestiques. L'eau est utilisée comme un ingrédient pour préparer les aliments, laver la nourriture et nettoyer et désinfecter les outils de travail et les équipements. L'eau utilisée dans les établissements alimentaires doit donc être conforme aux normes de l'eau de boisson et dans certains cas, des normes de qualité encore plus exigeantes peuvent être requises.

Dans la plupart des réglementations alimentaires, la définition de l'alimentation est très diversifiée pour permettre d'englober toute substance destinée à la consommation humaine, y compris l'eau de boisson. Dans les pays qui ne disposent pas de législations appropriées pour l'eau potable, une étape importante (parmi d'autres) consiste à intégrer la question de l'eau potable dans les attributions de la législation alimentaire nationale. Dans cette hypothèse, le ministère ou l'autorité centrale de l'alimentation pourrait être chargé d'aider à fixer et à appliquer les normes relatives à l'eau potable. À l'inverse, lorsque les pays disposent d'une expertise et de ressources suffisantes au sein de chacun des ministères concernés, il pourrait être plus judicieux de traiter les questions de l'eau potable par une réglementation séparée, hors du champ du droit alimentaire. Quelle que soit l'approche adoptée, il reste toutefois important de veiller à supprimer les lacunes et chevauchements liés à la multiplicité des normes et procédures d'inspection.

Une disposition importante, que l'on trouve parfois dans la législation sur l'eau potable, rend le fournisseur d'eau de boisson responsable de la qualité jusqu'à un certain point du système de distribution. Mais il n'est pas considéré comme responsable si la détérioration de la qualité de l'eau provient de la mauvaise qualité des canalisations ou des réservoirs de stockage. Dans ce cas, à partir du moment où la législation sur l'eau n'est plus opérante, la législation alimentaire doit prendre la relève et imposer aux industries alimentaires de fournir une quantité suffisante d'eau potable, pour permettre l'ensemble des utilisations prévues. Elle doit également imposer des critères de taille et de conception des canalisations et des réservoirs de stockage d'eau des entreprises alimentaires pour qu'elles soient capables de conserver et de transporter des quantités suffisantes d'eau dans toutes les zones concernées.

La nécessité de disposer d'une eau de boisson propre est également un problème crucial, qui comporte de nombreuses facettes et qui peut avoir d'énormes conséquences sur la santé humaine. Il est donc essentiel de poursuivre les efforts entrepris dans ce domaine, y compris sur des questions comme les égouts ou l'écoulement des eaux usées.

Au-delà de l'eau distribuée par les systèmes de canalisation, les consommateurs achètent aussi des bouteilles d'eau potable pour des raisons de goût, de commodité, de mode, d'urgence, de sécurité ou de bien-être sanitaire. A cet égard, les eaux minérales naturelles bénéficient d'une longue tradition d'utilisation et font l'objet de réglementations particulières, plus

proches des réglementations alimentaires que de celles qui régissent l'eau potable. La législation alimentaire devrait faire la distinction entre les eaux de boisson vendues en bouteille et celles qui sont distribuées par les systèmes de canalisation, les eaux en bouteille étant soumises à des normes particulières en termes de composition, de mise en bouteille et de conservation. Les matières entrant dans la composition des récipients font également l'objet de normes spécifiques.

### **3.6. Terre et environnement**

Comme l'eau, la terre est une ressource essentielle dans le processus de production alimentaire. Les dispositions juridiques et institutionnelles relatives au droit et à l'accès à la terre sont des préalables incontournables pour le développement agricole et la sécurité alimentaire. Les questions foncières renvoient à une série de droits de propriété sur la terre pour les individus ou les organisations et supposent l'existence d'un système administratif d'enregistrement foncier. Si le régime foncier est sécurisé, le propriétaire d'une exploitation sera encouragé à tirer le meilleur parti de sa terre, en toute légitimité, en obtenir un revenu juste et régulier et se sentir juridiquement protégé. La sécurisation de l'accès à la terre et des droits fonciers améliore la productivité car un bon régime foncier peut encourager l'exploitant à investir à long terme dans sa terre, en termes d'équipements et de pratiques culturelles durables. La nature du régime foncier est un élément essentiel pour l'adoption de l'agriculture biologique, par exemple, et cette forme d'agriculture, se répand rapidement dans de nombreux pays, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 2. Il est peu probable que des exploitants locaux d'une terre acceptent d'investir et de consentir les sacrifices nécessaires à la conversion à l'agriculture biologique, sans avoir de garantie sur l'accès à la terre dans les années à venir, au moment où se produiront les premiers retours sur investissement.

Au-delà des dispositions foncières, le droit de la terre ou de l'environnement comporte également des dispositions relatives à l'usage de la terre. Par exemple, la réglementation peut conduire au développement de plans d'aménagement qui distribuent les terres entre divers secteurs d'utilisateurs concurrents, comme l'agriculture, l'industrie, l'habitat et l'environnement. Le droit de la terre peut également s'appliquer aux questions de pollution et limiter l'usage des engrais, des pesticides ou d'activités industrielles qui polluent le sol en utilisant des produits toxiques. Bien que la protection de la santé humaine ne soit pas toujours la première préoccupation des



législateurs, toute disposition qui contribue à protéger la terre contre la pollution a des conséquences évidentes sur la qualité des récoltes et sur la santé des animaux ruminants dont la viande est utilisée pour la production alimentaire. Il faut toutefois garder à l'esprit que les questions de pollution sont aussi fréquemment abordées dans les législations relatives à l'environnement, ou dans d'autres législations portant sur la protection de ressources naturelles spécifiques, comme l'eau ou les forêts.

De nombreux pays cherchent à développer des législations spécifiques portant sur la protection et la gestion des sols. La dégradation des sols, qui affecte la capacité productive actuelle ou potentielle de la terre, concerne actuellement un tiers des sols agricoles du monde. Les facteurs responsables de cette dégradation sont la déforestation, la surexploitation de la végétation, le surpâturage et la pollution des sols. Une utilisation abusive d'engrais et de pesticides limite également la capacité des organismes du sol à transformer les déchets et, par extension, rend le sol moins productif, non productif, ou – dans le pire des cas – toxique. L'irrigation, dans des zones sèches et à faible drainage, peut également rendre le sol trop salin pour la culture. Une fois encore, bien que la législation sur les sols soit généralement destinée à améliorer la production et la sécurité alimentaire, on constate que les dispositions relatives à la pollution des sols contribuent elles aussi, en définitive, à améliorer la sécurité sanitaire des aliments.

### **3.7. Attribution des licences**

La législation sur les licences, qui relève généralement du ministère chargé du commerce – ou de l'industrie et du commerce – régit l'attribution, la suspension, la modification et la suppression de divers types de licences, notamment celles qui concernent le contrôle, la sécurité sanitaire et le commerce des aliments. Ce ministère peut, par exemple, mettre en place un dispositif chargé d'attribuer des licences – à des individus ou des sociétés – pour importer, exporter, transporter ou produire des aliments. Le demandeur devra produire les éléments d'information nécessaires sur la société qui exploitera la licence, le site qui sera utilisé et les matières premières que l'on utilisera. Cette documentation sera examinée et l'autorité chargée de l'attribution de la licence ordonnera probablement une inspection du site. Même s'il s'agit d'une demande de licence pour une entreprise alimentaire, l'enquête portera essentiellement sur des questions de nature commerciale (le candidat est-il convenablement qualifié, l'activité est-elle opportune, les dispositifs sont-ils adaptés?). Il y aura toutefois un lien avec la sécurité

sanitaire des aliments dans la mesure où les installations sanitaires seront examinées pour s'assurer qu'il n'existe aucun risque pour la santé humaine.

Les licences délivrées aux établissements qui servent des aliments au public sont encore plus directement en prise avec la sécurité sanitaire des aliments. La licence ne sera attribuée qu'à l'issue d'un examen approfondi de l'ensemble des installations (comme cela se fait pour les aliments de rue, voir le paragraphe 2.1.3.) et pourra être assortie de restrictions portant sur la nature des aliments, les lieux de vente, les conditions de conservation et de vente. Des dispositions similaires, voire plus formelles dans certaines juridictions, s'appliquent pour l'attribution des licences aux restaurants ou à d'autres dispositifs de vente d'aliments au public. Les licences délivrées aux restaurants, à l'instar de celles qui sont attribuées aux producteurs, importateurs, exportateurs et transporteurs de produits alimentaires, sont souvent accordées par le ministère chargé de l'industrie, ou quelquefois par le ministère de la santé. Dans certains pays, cette responsabilité est dévolue aux autorités municipales et dans d'autres elle revient au ministère du tourisme. La législation sur les licences prévoit l'organisation d'inspections périodiques (souvent inopinées) à l'issue desquelles les licences peuvent être suspendues ou révoquées s'il s'avère que les commerçants ne se conforment pas aux règles ou normes en vigueur, s'agissant notamment de l'hygiène.

En théorie, le fait que la législation relative aux licences relève d'un ministère différent du ministère ou de l'autorité responsable de la mise en œuvre de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, ne pose pas de problème particulier. Comme cela a déjà été noté précédemment, la délivrance des licences répond aussi à des préoccupations commerciales et pourrait avoir des conséquences touristiques importantes pour les hôtels, les restaurants et les autres établissements du même type. Ce qui est important, c'est de parvenir à instituer et à entretenir un lien étroit entre l'autorité qui attribue les licences et l'autorité centrale chargée de l'alimentation. Le système doit fonctionner de façon souple et faire en sorte que les licences ne soient attribuées que s'il est avéré que les règles en vigueur sont respectées (y compris en termes de santé humaine) et qu'elles puissent être rapidement suspendues ou supprimées si ces règles ne sont pas respectées. On constate en effet que le processus de prise de décision est souvent trop éloigné du processus d'inspection. Cette situation est potentiellement préjudiciable.

#### IV. CONCLUSIONS

Ce chapitre a permis d'explorer quelques uns des aspects juridiques relatifs au contrôle, à la sécurité sanitaire et au commerce des aliments, mais d'autres espaces juridiques pourraient avoir une influence sur ce secteur. On peut, à cet égard, évoquer, par exemple, la législation sur les semences, qui s'applique essentiellement à la qualité et la santé des semences, mais il arrive que les semences soient directement utilisées dans l'alimentation humaine et cela peut poser un problème de protection de la santé humaine. De même, la législation relative à la protection des végétaux, dont l'objectif principal est de protéger les ressources végétales en prévenant l'introduction ou la propagation de nuisibles, peut conduire à des problèmes pour la santé humaine, lorsque par exemple, une cargaison de fruits ou de légumes infestés, menace directement la sécurité sanitaire ou la salubrité de produits destinés à la consommation humaine. C'est également le cas pour d'autres législations, comme celles sur la mise en place et l'entretien des abattoirs ou sur l'élevage et les soins apportés aux animaux producteurs d'aliments qui peuvent avoir des conséquences évidentes sur la santé humaine, au-delà de leurs liens directs avec le bien-être animal.

D'autres lois et réglementations sont susceptibles d'avoir une influence, même minime, sur l'alimentation, dans les secteurs du travail, du crédit, des finances, des investissements, du commerce, du tourisme, des impôts et du transport. Le droit du travail, par exemple, peut comporter des dispositions régissant le transfert de fonctionnaires d'une structure gouvernementale à une autre ou à une autorité alimentaire indépendante. Les législations relatives aux finances et au crédit peuvent édicter les règles spécifiques pour l'acquisition et la mise en place de systèmes d'assurance qualité coûteux, comme le système HACCP. Les codes d'investissement peuvent comporter des dispositions régissant certaines activités relatives à l'alimentation, s'agissant notamment de la participation (ou non) d'acteurs privés aux instances d'élaboration de normes ou d'attribution des certifications ou encore de la réglementation des investissements privés.

Les codes civil, pénal et administratif peuvent également être pertinents. Si dans certains pays, les pouvoirs des inspecteurs alimentaires et les sanctions qu'ils peuvent infliger sont réglementés par le droit alimentaire lui-même, ils le seront plus souvent – voire exclusivement – par le code pénal dans d'autres. De nombreux pays disposent également d'un code administratif qui

constitue le cadre juridique général régissant les pouvoirs et les sanctions administratives.

Toutes les législations mentionnées dans ce chapitre peuvent avoir une incidence sur le contrôle, la sécurité sanitaire et le commerce des aliments, mais il ne sera pas pour autant nécessaire d'envisager d'intégrer les dispositions qu'elles comportent dans le droit alimentaire général, sous prétexte d'éviter les incohérences, chevauchements ou lacunes. Il suffira sans doute de prendre en compte la grande diversité des secteurs qui ont un rapport avec l'alimentation et d'essayer de les regrouper dans un cadre juridique commun, en restant toutefois ouvert à d'autres considérations, comme celles qui seront développées dans le chapitre 5. On peut, par exemple, admettre que certains ministères, agences ou dispositifs spécifiques continuent, pour des raisons historiques, à attribuer des licences aux entreprises alimentaires. On peut également comprendre pourquoi certaines importantes ressources sont attribuées à un ministère ou une agence spécifique et pourquoi elles ne peuvent pas être transférées ailleurs.

L'objectif le plus important reste, à travers la création d'une autorité alimentaire centrale ou d'autres mécanismes de coordination, de développer la coopération et l'échange d'informations entre les agences, ministères et autres unités pour s'assurer qu'ils ne fonctionnent pas isolément, mais au contraire qu'ils s'informent sur leurs activités réciproques et leurs liens particuliers avec les questions alimentaires. La coordination entre les ministères, agences et unités concernées par les questions relatives à l'alimentation sera certainement renforcée, au niveau national, par la mise en place de structures comme une autorité nationale de l'alimentation, une agence de l'alimentation ou un Comité national du Codex. Ce point et d'autres options pour la réglementation nationale seront abordés dans le chapitre 5.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Berkey, J.O.** 2000. *Implications of the WTO Protections for Food Geographic Indications*, The American Society of International Law, April ([www.asil.org](http://www.asil.org))
- Code international de conduite sur la distribution et l'emploi des pesticides** ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- Commins, K. et O.K. Wai.** 2002. *Status of National Organic Regulations*. In Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), Reader of the IFOAM Conference on Organic Guarantee Systems, Nuremberg, 17–19 février
- Draper, A.** 1996. *Street Foods in Developing Countries: The Potential for Micronutrient Fortification* ([www.mostproject.org](http://www.mostproject.org))
- FAO.** *SD Dimensions* ([www.fao.org/sd](http://www.fao.org/sd))
- FAO.** 2004. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2003–04. Les biotechnologies agricoles: une réponse aux besoins des plus démunis?*, Rome
- FAO.** 2003. *L'eau, l'agriculture et l'alimentation* ([ftp.fao.org/agl](ftp://ftp.fao.org/agl))
- FAO.** 2003. *Agriculture mondiale: horizons 2015/2030* ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek et A. Mekouar, eds., Étude législative n° 73, Rome
- FAO.** 2002. *Compte rendu de la consultation d'experts et de l'atelier sur les sources de protéines de substitution dans l'industrie des aliments pour animaux*, Bangkok, 29 avril–3 mai 2002
- FAO.** 2002. *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO.** 2001. *FAO Action on Animal Feed Safety*, International Conference and World Forum on TSE/BSE, Cairo, 1–4 mai ([www.fao.org/ag](http://www.fao.org/ag))
- FAO.** 2001. *FAO and pre-harvest food safety in the livestock and animal feed industry*, OMS Consultation sur la sécurité alimentaire avant récolte, Berlin, 26–28 mars 2001 ([www.fao.org/ag](http://www.fao.org/ag))
- FAO.** 2001. *Aquaculture development, Good aquaculture feed manufacturing practice*, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, n° 5, Suppl. 1, Rome
- FAO.** 2000. *Food safety and quality as affected by animal feedstuff*, 22<sup>ème</sup> Conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Porto, 24–28 juillet 2000 ([www.fao.org](http://www.fao.org))

**FAO.** 2000. *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture, Manuel de référence* (www.fao.org)

**FAO.** 1998. *Animal feeding and food safety*, Rapport d'une consultation d'experts de la FAO, Rome, 10–14 mars 1997, FAO Food and Nutrition Paper n° 69 (www.fao.org)

**FAO.** 1997. *Alimentation de rue*. Rapport d'une réunion technique de la FAO sur l'alimentation de rue, Calcutta, 6–9 novembre 1995, Documents d'alimentation et nutrition FAO n° 63 (www.fao.org)

**FAO.** 1996. *Control of water pollution from agriculture*, Bulletin FAO d'irrigation et de drainage n° 55 (www.fao.org)

**FAO.** 1992. *Meat and Meat Products in Human Nutrition in Developing Countries*, FAO Food and Nutrition Paper n° 53 (www.fao.org)

**FAO.** 1989. *Directives pour la législation concernant le contrôle des pesticides*, Rome

**FAO Comité de l'agriculture.** 1999. 15<sup>ème</sup> session, Point n° 8 de l'agenda prévisionnel, *Agriculture biologique*, 25–29 janvier

**FAO** Groupe de travail interdépartemental sur l'agriculture biologique (www.fao.org)

**FAO/IAEA** Centre de référence et de formation pour le contrôle de l'alimentation et des pesticides (www.iaea.or)

**FAO/PNUE.** 1976. *Guidelines for developing an effective national food control system*, Rome

**Fingleton, J.** 2004. *Legislation for Veterinary Drugs Control*, Étude juridique de la FAO en ligne n° 38 (www.fao.org/legal)

**Groupe consultatif international sur l'irradiation.** 1999. *Facts about Food Irradiation*, Vienna

**Groupe consultatif international sur l'irradiation.** 1998. *Irradiation and Trade in Food and Agricultural Products*, Vienna

**Huismans, J.W. et A.A. Halpaap.** 1998. *International Environmental Law, Hazardous Materials and Waste*. UNITAR, Geneva

**IFOAM.** 2005. *The World of Organic Agriculture 2005 – Statistics and Emerging Trends*, Willer, H. et M. Yussefi, eds., Bonn

**IUCN (Union mondiale pour la nature).** 2002. *Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils, A Preliminary Report*, Bonn

**Josling, T., Roberts, D. et D. Orden.** 2004. *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System*. Institute for International Economics, Washington, DC

**OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle).** *Les indications géographiques*.

**OMS.** 2004. *Les directives OMS de qualité pour les eaux de boisson*, 3<sup>ème</sup> édition, Genève

**OMS.** 2000. *Eaux de boisson en bouteille Aide-mémoire n°256*, octobre (www.who.int)

**PNUE** *Les directives de Londres relatives à l'échange de renseignements sur les produits chimiques* (www.chem.unep.ch)

**Schaafsma, G.** 1997. *The Western Diet, with a Special Focus on Dairy Products* (www.danone-institute.be)

**U.S. Environmental Protection Agency** (www.epa.gov)





## TENDANCES DES POLITIQUES ALIMENTAIRES

### *Sommaire*

I.	INTRODUCTION .....	127
II.	POLITIQUE ALIMENTAIRE .....	128
	2.1. Formulation .....	128
	2.2. Mise en œuvre .....	130
	2.3. Tendances pour l'avenir .....	133
III.	SÉCURITÉ ALIMENTAIRE .....	135
	3.1. Contexte .....	135
	3.2. Mise en œuvre au niveau national .....	136
IV.	LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE .....	138
	4.1. Contexte .....	138
	4.2. Mise en œuvre au niveau national .....	141
V.	AIDE ALIMENTAIRE .....	146
	5.1. Contexte .....	146
	5.2. Mise en œuvre au niveau national .....	151
	5.2.1. Pays donateurs .....	151
	5.2.2. Pays bénéficiaires .....	153
	5.2.3. Conséquences sur la réglementation alimentaire de base.....	155
VI.	NUTRITION .....	156
	6.1 Contexte .....	156
	6.2. Mise en œuvre au niveau national .....	158
VII.	CONCLUSIONS .....	161
	BIBLIOGRAPHIE .....	164



## **I. INTRODUCTION**

Le deuxième chapitre a examiné le contexte international dans lequel les réglementations alimentaires nationales s'inscrivent et le troisième chapitre a exploré les nombreux thèmes traités par les législations nationales que l'on peut considérer comme faisant partie du cadre réglementaire alimentaire national. Il s'agit notamment des lois et réglementations relatives à certains types d'aliments (comme les aliments de rue, les aliments d'origine animale), des dispositions relatives au contrôle des additifs, résidus et contaminants dans les aliments ainsi que des règles de production, de traitement et vente des aliments. En élargissant ce cadre, on peut aussi intégrer des législations qui ne concernent pas directement l'alimentation, mais qui peuvent avoir une influence considérable sur la réglementation de la sécurité sanitaire, la qualité et le commerce des aliments. Il s'agit notamment des législations relatives à l'eau, à l'environnement, à l'usage de la terre, aux normes et aux poids et mesures.

Avant d'aborder, dans le cinquième chapitre, le contexte général de la législation au niveau national et le contenu d'une réglementation alimentaire fondamentale, ce quatrième chapitre décrit l'environnement politique dans lequel s'inscrit la législation alimentaire. Il introduit d'abord le concept de politique alimentaire et examine le processus par lequel il est formulé, affiné et mis en œuvre au niveau national. Il analyse ensuite les changements intervenus dans les systèmes alimentaires nationaux et dans le commerce alimentaire mondial ainsi que leurs conséquences sur les politiques alimentaires nationales.

Le chapitre se poursuit par l'analyse des principales expressions utilisées dans la politique alimentaire, comme la sécurité alimentaire, le droit à l'alimentation, l'aide alimentaire et nutritionnelle, ces termes figurant dans l'agenda de nombreux pays mais n'étant pas toujours effectivement pris en compte pendant le processus d'élaboration et d'actualisation de la législation alimentaire. Comme dans d'autres domaines d'activités, les experts de chaque secteur lié à l'alimentation, qu'il s'agisse du contrôle, de la sécurité sanitaire, de la sécurité alimentaire ou du commerce des aliments se limitent à leur propre domaine, sans liens intersectoriels. Au sein d'un même ministère, certains groupes peuvent travailler sur des thèmes voisins sans communiquer entre eux ni partager leurs informations ou leurs connaissances. Un des objectifs importants de ce chapitre consiste à explorer les zones d'intérêt

commun à ces différents groupes, à proposer des points de convergence et à suggérer des thèmes pour lesquels une intégration est souhaitable et possible.

Au-delà de l'analyse de la mise en œuvre de ces différentes politiques au niveau national, ce chapitre explore également les possibilités de les prendre en compte dans l'élaboration des réglementations alimentaires de base, comme celle qui sera développée dans le cinquième chapitre. Toutefois, les auteurs reconnaissent que certains thèmes, moins directement liés à la sécurité sanitaire des aliments et à la réglementation alimentaire de base, relèvent plutôt de législations ou d'outils politiques spécifiques.

## **II. POLITIQUE ALIMENTAIRE**

### **2.1. Formulation**

Avant de promulguer ou de modifier la législation relative à un secteur donné, les gouvernements devraient d'abord développer les politiques relevant de ce secteur, celles-ci étant susceptibles d'orienter la mise en œuvre de la réglementation. Il n'est certes pas impossible d'initier la procédure de révision d'une législation avant que les objectifs politiques du secteur concerné n'aient été approuvés, mais il est sans doute préférable de développer ces objectifs au préalable ou – à tout le moins – de les soumettre à discussion et de les affiner pendant le déroulement de la procédure de révision législative elle-même, car en fait, il arrive bien souvent que les problèmes politiques les plus pertinents ne puissent être identifiés et résolus que dans le cours même de l'analyse et la discussion des projets législatifs.

Au niveau national, les procédures de formulation de politiques diffèrent selon les structures politiques et institutionnelles en place, mais les éléments à prendre en considération restent fondamentalement identiques. Les gouvernements devront d'abord prendre en compte les intérêts et engagements internationaux, puis les objectifs nationaux, comme la promotion du développement d'une région, d'un secteur, ou la satisfaction de certains besoins de base. A cet égard, les politiques qui relèvent directement ou indirectement de l'alimentation doivent être prises en compte. L'organisation de rencontres comme les Forums FAO/OMS sur la réglementation de la sécurité sanitaire des aliments permet des discussions ouvertes sur les questions de politique alimentaire et sur les interactions entre le consensus international et les besoins nationaux.

Les décideurs politiques devront bien souvent choisir entre des objectifs politiques conflictuels. Par exemple, le choix de protéger la santé peut être en contradiction avec l'objectif de faciliter le commerce ou de développer une industrie ou un secteur; l'objectif de développer les marchés à l'exportation peut entrer en conflit avec le désir de protéger les ressources en eau, ou de réduire l'usage des pesticides; et l'objectif d'utiliser les surplus de matières premières dans les programmes de distribution alimentaire peut entrer en conflit avec les normes et besoins nutritionnels. Une politique alimentaire rationnelle se doit de prendre en considération tous ces intérêts et, lorsque des conflits sont mis en évidence, de déterminer les priorités. Certaines considérations économiques, comme les analyses coûts/bénéfices et certaines contraintes, comme celle de la préservation des ressources, font partie des principaux éléments déterminant les choix à opérer parmi les différentes alternatives.

Il est souhaitable que les experts techniques et les économistes soient présents tout au long du processus de formulation de la politique, pour conseiller les acteurs politiques qui prendront les décisions politiques finales. Il est également souhaitable (et obligatoire, en ce qui concerne le droit à l'alimentation), de permettre aux différents acteurs et groupes d'intérêts, qu'ils soient géographiques ou sectoriels, d'exprimer leurs points de vue et de participer au processus de formulation de la politique. Ce processus devrait idéalement conduire à une déclaration définissant les enjeux, indiquant les orientations pour le futur et établissant clairement la stratégie ou la politique à entreprendre et les activités à mettre en œuvre.

Les politiques adoptées par les gouvernements peuvent prendre leur source ailleurs. La pression des consommateurs et du public peut avoir une influence politique directe sur des législations alimentaires en cours d'élaboration, s'agissant, par exemple des aliments GM ou de la production d'aliments biologiques; des groupes d'influence spécifiques peuvent faire pression sur les gouvernements pour le renforcement de certaines réglementations ou des normes d'étiquetage ou même chercher à influencer les décideurs politiques. Dans certains contextes, la politique alimentaire peut – de fait – être conçue tout autant par des sociétés commerciales que par le gouvernement. Comme cela a été souligné précédemment, dans certains secteurs, des sociétés commerciales ont imposé des normes aux producteurs et ont conditionné tout achat de leurs produits au respect de ces normes. Celles-ci peuvent porter sur les modes d'élevage des animaux, les pratiques culturelles ou les techniques de pêche. La puissance financière de ces sociétés

est telle que les normes qu'elles ont élaborées – et qui incarnent leurs propres préférences politiques – l'emportent souvent sur les normes gouvernementales.

Les donateurs peuvent aussi s'ingérer dans le processus d'élaboration de la politique en proposant l'attribution de financement pour l'adoption de certaines politiques, voire pour la promulgation de législations sur des questions spécifiques. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 3, les priorités des donateurs, même si elles partent d'intentions louables, se réfèrent rarement à des stratégies politiques d'ensemble, mais conduisent plutôt à des politiques décousues ou à des choix *ad hoc* pour certaines questions secondaires, en ignorant le contexte général dans lequel ces choix sont établis. Dans certains cas, les donateurs peuvent même faire pression pour l'adoption de changements importants ou spectaculaires, alors que le terrain n'a pas été préparé, au niveau national. Les résultats, sont – on s'en doute – très décevants.

Comme nous le verrons plus loin dans le chapitre 5, chaque pays assume ses propres priorités et réalités politiques et il existe des différences notables entre les pays en termes d'histoire, de culture, de ressources et de systèmes juridiques; tous ces éléments plaident en faveur du développement de politiques alimentaires adaptées à la situation de chaque pays et non une sorte de « modèle » qui ne refléterait pas les réalités nationales. Les décideurs politiques devraient donc, après avoir formulé une politique conforme à la réalité nationale, mettre en place une série cohérente de stratégies et programmes détaillés pour réaliser les objectifs définis par la politique. Chacune de ces stratégies appellera un mode particulier et des outils spécifiques de mise en œuvre.

## **2.2. Mise en œuvre**

Une fois la politique alimentaire élaborée, sa mise en œuvre se réalise à l'aide d'une batterie d'outils politiques. Ces outils sont souvent considérés isolément, mais de fait, ils sont étroitement liés et la mise en œuvre de la politique est bien plus efficace s'ils sont déployés de façon combinée. Il s'agit notamment d'instruments juridiques (comme les accords internationaux et la législation nationale), de mesures économiques, de directives et d'autres instruments non contraignants, ainsi que de campagnes de sensibilisation et d'incitation à la participation de la population.

Les accords internationaux sont des instruments formels, écrits, construits sur des compromis entre les politiques d'au moins deux pays et qui sont presque toujours examinés et approuvés par une majorité de voix au sein d'une législature nationale compétente avant d'être signés. Dans le domaine de l'alimentation, comme cela a été évoqué dans le chapitre 2, la Commission du Codex Alimentarius constitue le principal forum où peuvent se débattre les politiques alimentaires de chaque pays et les normes du Codex sont construites sur des consensus établis entre les pays membres de cette organisation. Les politiques alimentaires peuvent aussi s'appuyer sur des accords entre deux pays (ou plus) qui cherchent à développer le commerce des produits alimentaires ou à établir une agence alimentaire bilatérale ou régionale.

Au niveau national, la politique alimentaire peut figurer dans la constitution sous la forme, par exemple, d'une déclaration disposant que tous les citoyens jouissent du droit à une alimentation appropriée. Ce droit à l'alimentation sera approfondi dans la quatrième partie de ce chapitre. Le plus souvent, les objectifs de la politique alimentaire sont exprimés dans le préambule ou dans la partie « buts et objectifs » de la réglementation alimentaire de base, comme cela sera développé dans le chapitre 5. Ces textes peuvent déclarer, par exemple, que le développement du commerce est susceptible de protéger les consommateurs ou d'améliorer la nutrition humaine. Toutefois, certains éléments de la politique alimentaire nationale pourraient ne pas être affichés directement dans la loi, mais au contraire s'en distinguer, comme c'est le cas pour le modèle « *command and control* » (qui vise à réglementer le comportement par la mise en place de normes de conduite, de conformité de suivi et de sanction des infractions); ce modèle peut également fixer le niveau des sanctions qui peuvent être déclenchées par diverses activités. Ce dernier point montre comment la société évalue, approuve ou désapprouve certaines activités et jusqu'à quel point.

D'autres instruments économiques, non législatifs, comme les subventions, les taxes ou les charges peuvent être utilisés pour réaliser les objectifs de la politique alimentaire. Des mesures de soutien ou de dissuasion peuvent être prises pour encourager ou décourager certaines activités, comme la culture de certains produits agricoles, l'utilisation de pesticides ou l'exportation de certains produits. Les mesures de soutien peuvent prendre la forme de subventions directes ou de réduction des taxes; les mesures de dissuasion peuvent prendre la forme de charges, dans le cas où les activités que le gouvernement cherche à décourager sont maintenues. Ces mesures

d'incitation ou de dissuasion peuvent figurer dans la législation, mais on peut aussi les trouver dans des accords non contraignants ou dans des codes de pratique.

Les directives et recommandations font partie des outils non contraignants de mise en œuvre des politiques alimentaires. Elles sont élaborées dans le cadre des forums internationaux, ou au niveau national, par les gouvernements, les experts et les groupes industriels. Les accords non contraignants, comme les codes industriels, ressemblent aux directives et recommandations, mais ils peuvent être plus formels. Bien que non contraignants, ces codes supposent un niveau élevé de conformité, notamment lorsque les industriels sont associés à leur élaboration. Ce type d'implication est souhaitable car les industriels connaissent leurs capacités; par ailleurs, une fois qu'ils ont adhéré à un code, une forme de « pression des pairs » se met en place pour inciter les autres membres à y adhérer également. On peut noter une certaine résistance à l'adoption de codes élaborés par des organisations extérieures, comme les groupes de consommateurs ou de pression, mais ces préoccupations s'apaisent si l'élaboration des codes est précédée d'une large consultation avec les industriels et d'autres groupes concernés.

Dans le secteur de l'alimentation, les codes de bonnes pratiques agricoles, de bonnes pratiques de fabrication et de bonnes pratiques d'hygiène, ainsi que les codes éthiques ont été élaborés et approuvés au niveau international et leur mise en œuvre fait l'objet d'un intérêt croissant. Ces codes peuvent s'avérer extrêmement importants lorsque l'objectif politique est l'approvisionnement en produits alimentaires sûrs. Pour être efficaces, ces outils, qui restent non contraignants et volontaires, doivent être mis au point en concertation avec ceux qui y seront soumis, et doivent faire l'objet d'explications et de justifications claires.

La sensibilisation et la participation publique constituent un autre type d'outil pouvant aider à la mise en œuvre de la politique alimentaire. Les activités de sensibilisation et d'information peuvent s'adresser au grand public comme aux professionnels et améliorer leur niveau de connaissances en matière de contrôle alimentaire et de sécurité sanitaire des aliments. Pour les professionnels, les conférences, ateliers et publications sont les outils les plus couramment utilisés; pour le grand public, ce sont plutôt les médias, fiches techniques, affiches, programmes vidéos, programmes de radio rurale et programmes scolaires qui sont le plus souvent mobilisés pour renforcer la



sensibilisation sur la sécurité sanitaire et les questions de consommation. Dans les deux cas, plus la portée de ces programmes sera étendue, plus ils seront en mesure d'aider à une mise en œuvre efficace de la politique alimentaire nationale.

### **2.3. Tendances pour l'avenir**

Traditionnellement, les politiques alimentaires nationales – notamment dans les pays en développement – visent à atteindre l'objectif de sécurité alimentaire et intègrent des questions comme la faim, la malnutrition, l'approvisionnement alimentaire, l'aide alimentaire et les réserves alimentaires pendant les périodes d'urgence. Bien que tous ces problèmes persistent, notamment dans les pays les plus pauvres, de nombreux changements politiques généraux sont déjà intervenus – quelques uns d'entre eux ont été abordés dans le premier chapitre. Ces changements ont entraîné des modifications d'orientation dans les politiques alimentaires au niveau national.

Les changements les plus importants concernent les systèmes alimentaires nationaux eux-mêmes, notamment lorsque l'urbanisation, les avancées techniques et l'industrialisation ont transformé la façon dont les aliments sont produits, commercialisés et consommés. Les produits alimentaires sont désormais de plus en plus souvent produits par de grands groupes commerciaux ou de grands groupes de production agricole; ils transitent par de longues et complexes chaînes d'approvisionnement pour être finalement commercialisés par de grandes entreprises alimentaires vers un nombre de plus en plus important de consommateurs urbains. Si les aliments peuvent voyager de plus en plus loin et de plus en plus vite, il en va malheureusement de même pour les maladies d'origine alimentaire.

Pour s'adapter à l'évolution des systèmes alimentaires, il a fallu procéder à des changements politiques dans l'approche de la chaîne alimentaire, s'agissant notamment de la nécessité, de plus en plus importante, de contrôler toutes les étapes de la chaîne, de la production à la consommation (« de la fourche à la fourchette »). Ce contrôle est généralement mis en œuvre à travers un système d'inspection basé sur l'application de mesures préventives à tous les stades de la production, de la transformation, de la manutention, du stockage et de la distribution des produits alimentaires, et non plus seulement comme c'était le cas précédemment à travers le seul contrôle du produit final.

Comme cela a été décrit dans le chapitre 3, l'adoption de plus en plus répandue du système HACCP indique que la responsabilité du contrôle alimentaire repose principalement aujourd'hui sur l'industrie alimentaire, qui est investie de la garantie de la sécurité sanitaire des produits alimentaires qu'elle distribue sur les marchés. En conséquence, les inspecteurs gouvernementaux, au-delà de leur mission de contrôle et de sanction des infractions, sont également chargés d'éduquer les responsables des entreprises alimentaires sur la mise en place de procédures appropriées et de les aider à appliquer leurs propres méthodes de contrôle (autocontrôles). Bien que le produit final doive toujours être conforme aux normes réglementaires en vigueur et que l'inspecteur alimentaire puisse toujours collecter des échantillons pour analyse, la principale tâche des gouvernements s'oriente désormais davantage vers la prévention à travers le suivi et l'audit des contrôles mis en place par les opérateurs eux-mêmes.

On a également constaté des changements importants dans d'autres secteurs. Dans le domaine de la santé, par exemple, les problèmes de malnutrition sont désormais contrebalancés par un intérêt pour l'obésité et les maladies chroniques des régimes alimentaires. De la même façon, on constate que, dans de nombreux pays, la vision traditionnelle de la sécurité alimentaire – qui se limitait à assurer l'approvisionnement adéquat d'aliments sains aux communautés qui subissent des urgences alimentaires – n'est plus suffisante aux yeux de la population qui souhaite désormais l'adoption d'une approche plus globale, qui considère que la sécurité alimentaire n'est pas seulement une question d'urgence et que les gouvernements doivent aussi prendre en compte la sécurité alimentaire au niveau des ménages et veiller au caractère nutritif des aliments distribués.

Enfin, au cours des dernières années, les partisans d'une approche du développement fondée sur les droits humains ont plaidé pour que la sécurité alimentaire se fonde d'abord sur la reconnaissance et l'application du droit à une alimentation adéquate, considéré comme un droit humain fondamental. Les paragraphes qui suivent approfondiront ces questions et s'intéresseront aux autres raisons qui incitent les gouvernements à mettre en place des politiques alimentaires plus globales et à chercher à intégrer ces politiques dans l'élaboration de la réglementation alimentaire nationale.

### III. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

#### 3.1. Contexte

Un des objectifs traditionnels de la politique alimentaire est d'assurer la sécurité alimentaire, c'est-à-dire la capacité d'approvisionner la population en produits alimentaires et de lutter contre la faim. On estime que la quantité de nourriture disponible dans le monde est suffisante pour satisfaire les besoins de tous, mais on constate malgré tout que de nombreuses populations ne disposent toujours pas d'un accès économique et physique satisfaisant à la nourriture. Malgré tous les efforts engagés dans ce domaine, les estimations les plus récentes – basées sur des données recueillies entre 1998 et 2000 – évaluent à 850 millions le nombre de personnes sous alimentées, 800 millions d'entre elles vivant dans les pays en développement. Ces chiffres représentent une diminution d'environ 2,5 millions de personnes souffrant de la faim par an, depuis le lancement, en 1990–1992, de la campagne lancée par le SMA organisé à Rome en 1996. L'objectif de cette campagne était de diviser par deux la faim dans le monde d'ici à 2015. Si le rythme actuel est maintenu, cet objectif du SMA sera atteint avec plus de cent années de retard, soit en 2150 plutôt qu'en 2015.

L'importance de la sécurité alimentaire se manifeste par la façon dont elle apparaît dans les instances internationales, y compris celles qui ne se consacrent pas seulement à l'alimentation. Par exemple, l'AsA précise que les États membres doivent prendre en compte les questions de nature non commerciale, notamment la sécurité alimentaire; la Convention relative à l'aide alimentaire a adopté, parmi ses objectifs, celui de contribuer à la sécurité alimentaire dans le monde; la Déclaration mondiale sur la nutrition et le Plan d'action pour la nutrition, adoptés en 1992 par la Conférence internationale sur la nutrition reconnaissent explicitement le rôle de l'agriculture dans la sécurité alimentaire et la nutrition.

Le SMA a convenu de renforcer la sensibilisation sur les questions relatives à la faim et de solliciter des soutiens politiques de haut niveau pour réaliser des progrès concrets en matière de sécurité alimentaire. Pour ce faire, il a adopté deux documents: la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale (Déclaration de Rome) et le Plan d'action pour la nutrition. La Déclaration de Rome réaffirme « le droit pour chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ».

Le Plan d'action du SMA déclare que « la sécurité alimentaire est effective lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture adéquate, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».

Le Plan d'action du SMA comporte une série d'engagements qui précisent le contenu politique de la Déclaration de Rome. Ces engagements soulignent les diverses voies menant à un objectif commun – la sécurité alimentaire et une diminution importante de la faim chronique – au niveau des individus, des ménages, des nations, des régions et du monde. Selon le Plan d'action du SMA, la sécurité alimentaire suppose quatre conditions: (1) la disponibilité, (2) la stabilité des approvisionnements, (3) l'accès et (4) l'utilisation (qui comprend la qualité et la sécurité sanitaire des aliments, l'accès à une eau saine, l'assainissement et les conditions physiques permettant l'utilisation de la nourriture). La sécurité alimentaire peut être considérée comme un résultat ou comme un objectif, que les gouvernements nationaux s'efforcent d'atteindre, à travers différents moyens.

### **3.2. Mise en œuvre au niveau national**

Les gouvernements nationaux disposent, pour améliorer la sécurité alimentaire, d'un certain nombre de stratégies qui varieront selon la situation qui prévaut dans le pays. Les décideurs politiques s'appuient essentiellement sur les recommandations générales du plan d'action du SMA pour élaborer des politiques alimentaires nationales. D'autres stratégies consistent à développer des programmes et plans d'actions nationaux en matière de sécurité alimentaire; il s'agit notamment d'arrangements institutionnels et de mécanismes de coordination interministérielle. De nombreux pays qui ont participé au SMA ont introduit des mesures institutionnelles destinées à soutenir le plan d'action du SMA – comme les Commissions nationales de sécurité alimentaire – pour formuler des directives politiques et assurer une coordination sectorielle favorisant la participation des gouvernements locaux et des agriculteurs.

Dans le passé, la sécurité alimentaire signifiait, pour les gouvernements nationaux, la constitution de réserves alimentaires nationales et la mise en place de systèmes d'urgence. Aujourd'hui les pouvoirs publics s'attachent aussi à augmenter la production et la productivité alimentaire et à assurer la stabilité de l'approvisionnement alimentaire tout au long de l'année. Les approches politiques de la sécurité alimentaire conduisent donc à

entreprendre la réforme des structures de commercialisation, à améliorer les capacités de transport et à réviser les politiques nationales de commerce et de fixation des prix. L'amélioration de la production agricole doit être également recherchée en renforçant l'efficacité de l'utilisation de l'eau et du sol, en améliorant les infrastructures et en affectant davantage de ressources aux secteurs de la recherche orientée vers l'innovation, l'amélioration de la production, de l'approvisionnement et de la sécurité sanitaire des aliments.

La suppression progressive des obstacles au commerce est susceptible de renforcer la capacité des pays en développement à exporter des produits alimentaires à l'échelle régionale et internationale, ce qui améliorerait leur sécurité alimentaire. À l'inverse, les importations subventionnées en provenance des pays développés peuvent s'avérer nocives, car si elles constituent dans un premier temps une source d'aliments bon marché pour les urbains pauvres, elles peuvent aussi ruiner les agriculteurs locaux en les empêchant d'accéder au marché intérieur.

Les pays qui mettent en œuvre des politiques de sécurité alimentaire nationales à travers des législations spécifiques sont peu nombreux, mais il existe des exceptions notables. En 2001, le Niger a mis en place une Commission nationale de sécurité alimentaire, responsable de la coordination des programmes nationaux de sécurité alimentaire, de leur harmonisation et du suivi de l'application des engagements du SMA. De même, le Burkina Faso et le Pérou ont adopté, en 2002, une législation destinée à mettre en place des stratégies nationales de sécurité alimentaire. L'Équateur, l'Afrique du sud et l'Ouganda s'engagent aussi dans des législations similaires. La Tanzanie (1991) et la Zambie (1995) font partie des pays qui ont promulgué une législation relative aux réserves alimentaires stratégiques. Dans l'ensemble, toutefois, les politiques de sécurité alimentaire sont mises en place en mobilisant d'autres outils, notamment le financement, par les gouvernements, de programmes sociaux (notamment des filets de sécurité alimentaire, des dispositifs d'alimentation scolaire, des services de santé et un soutien en infrastructures pour les petits exploitants agricoles) ainsi que des réformes politiques dans des secteurs comme la propriété foncière, la microfinance et le commerce.

Le lien entre les politiques de sécurité alimentaire et les types de cadres juridiques nationaux de base analysés dans cette étude (c'est-à-dire ceux qui se consacrent au contrôle et la sécurité sanitaire des aliments), n'est pas toujours évident. Mais comme nous l'avons souligné ci-dessus, dès lors qu'un

État adopte une politique de sécurité alimentaire, il doit à la fois veiller à disposer d'un approvisionnement alimentaire approprié, stable et accessible, mais aussi s'assurer que la nourriture proposée est nutritionnellement adéquate et sûre. En conséquence, les cadres juridiques nationaux destinés à garantir la sécurité sanitaire des aliments sont de plus en plus amenés à s'inscrire dans une stratégie plus générale de sécurité alimentaire. De plus, ces cadres réglementaires nationaux pour l'alimentation, en créant des systèmes de production et de distribution stables et efficaces, contribuent à atteindre les objectifs de la sécurité alimentaire par un meilleur accès à la nourriture. Il n'est pas indispensable que la sécurité alimentaire figure de façon explicite dans la réglementation alimentaire de base, mais les législateurs doivent veiller à prendre en compte les objectifs de la politique de sécurité alimentaire lorsqu'ils mettent en place les cadres juridiques nationaux relatifs à l'alimentation.

#### **IV. LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE**

##### **4.1. Contexte**

La sécurité alimentaire peut être considérée comme un objectif ou comme une fin en soi, et les gouvernements peuvent choisir ou non d'y parvenir et d'en fixer les délais. Il n'en va pas de même pour le droit à une alimentation adéquate, qui impose aux États des obligations contraignantes. En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamait que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation ». Le droit à l'alimentation a été codifié plus tard, en 1966, dans l'Article 11 du Pacte international relatifs aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) – un traité international entré en vigueur en 1976 et qui s'impose aux 150 États qui l'ont ratifié. Voir à ce sujet l'encadré 1.

L'Article 11 établit une distinction entre le droit à une alimentation adéquate et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Être à l'abri de la faim signifie que l'État est dans l'obligation d'assurer, au minimum, que la population ne soit pas affamée et pour satisfaire ce droit, il doit mettre en œuvre des politiques qui garantissent un apport nutritionnel minimum quotidien. Le droit à une alimentation adéquate, suppose, quant à lui, une norme « d'adéquation », que l'on retrouve dans la notion de sécurité alimentaire, évoquée précédemment et qui va au-delà du droit d'être à l'abri de la faim. Le droit à une alimentation adéquate suppose que le processus par

lequel la population jouit de l'accès à l'alimentation doit lui-même être conforme à d'autres droits humains et ne pas entraîner l'abandon d'un droit humain au bénéfice d'un autre.

Le droit à l'alimentation est quelquefois compris comme étant seulement une étape vers la sécurité alimentaire, mais en réalité, la relation entre ces deux concepts est plus complexe. En effet, la réglementation relative aux droits de l'homme comporte des obligations importantes pour les États et – dans certaines situations – la sécurité alimentaire peut être assurée, alors que le droit à l'alimentation ne l'est pas. Si, par exemple, la nourriture est distribuée d'une façon discriminatoire, on pourrait considérer, dans une perspective de sécurité alimentaire, que les bénéficiaires disposent d'une quantité suffisante d'aliments sains et nutritifs, alors qu'en réalité, le droit à l'alimentation serait malgré tout violé. En conséquence, comme l'affirmait un commentateur: « la population qui se nourrit de déchets alimentaires dans des bidonvilles peut être considérée comme en situation de sécurité alimentaire, [...] mais son droit à l'alimentation n'est toujours pas satisfait, dans la mesure où se nourrir d'ordures est incompatible avec la dignité humaine »<sup>1</sup>.

Les tentatives juridiques les plus achevées pour clarifier le contenu du droit à une nourriture adéquate se trouvent dans l'Observation générale n° 12 de l'Article 11<sup>2</sup>, adoptée en 1999 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), qui constitue le mécanisme de supervision du PIDESC. Il précise que « le droit à une nourriture adéquate est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture adéquate ou aux moyens de se la procurer ». L'Observation générale se poursuit pour clarifier la norme d'adéquation, en précisant que le droit à une nourriture adéquate comporte « la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu » et « l'accessibilité ou possibilité d'obtenir

---

<sup>1</sup> Mechlem, p. 644.

<sup>2</sup> Les Observations générales ne sont pas contraignantes en tant que telles, mais sont généralement interprétées comme faisant autorité. Dans ce contexte, le mandat du Comité des droits économiques, sociaux et culturels implique le pouvoir d'affirmer ce genre d'interprétation autoritaire, que les États avalisent implicitement en s'y référant dans les rapports nationaux.

cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme ».

Selon l'Observation générale n° 12, la principale obligation des États est d'engager, de leur propre initiative, l'ensemble de leurs ressources disponibles dans la réalisation progressive et totale du droit à une nourriture adéquate, en s'appuyant sur l'assistance et la coopération internationales. Le droit à une nourriture adéquate impose trois types d'obligations pour les États membres du PIDESC: respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et l'appliquer. L'obligation de respect implique que les États ne prennent aucune mesure qui empêcherait l'accès à une nourriture adéquate. Les États n'ont pas d'obligation de distribuer de la nourriture à leurs citoyens, mais ils ne doivent pas non plus gêner les efforts entrepris par la population elle-même pour se procurer de la nourriture. L'obligation de protection implique que les États engagent des mesures concrètes pour s'assurer que des tierces parties ne dépossèdent pas les individus de leur accès à une nourriture adéquate. L'obligation d'appliquer le droit à l'alimentation comprend deux éléments: faciliter et fournir. L'obligation de faciliter signifie que les États doivent prendre des mesures destinées à renforcer l'accès de la population aux ressources et à leur utilisation ainsi qu'aux moyens leur permettant d'assurer leurs moyens d'existence. L'obligation de fournir signifie que si des individus ou des groupes sont dans l'incapacité, pour des raisons qu'ils ne maîtrisent pas, de jouir du droit à une nourriture adéquate, par les moyens qui sont à leur portée, les États sont dans l'obligation de satisfaire ce droit directement, en fournissant une nourriture appropriée, notamment à ceux qui, pour des raisons d'âge, de handicap ou pour d'autres raisons n'y parviennent pas tous seuls. Cette obligation s'applique aussi aux personnes qui sont victimes de catastrophes, naturelles ou non. Le droit à une nourriture adéquate peut être satisfait par les efforts d'individus, ou de la communauté tout entière et doit s'appliquer à tous sans distinction de race, de religion, de sexe, de langue d'opinion politique ou tout autre facteur de ce type.

#### **Encadré 1**

##### **Article 11 – Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)**

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à



un amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:

a. Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;

b. Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

Le Plan d'action du SMA recommande de définir plus clairement le contenu du droit à une nourriture adéquate et d'identifier les moyens pour l'appliquer, et il invite le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) à prendre la tête de ce travail. A ce jour, l' HCDH a organisé trois consultations d'experts, la première sur le contenu du droit à l'alimentation, la seconde sur le rôle des organisations internationales et la troisième sur son application au niveau national. De plus, un Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a été nommé par l'HCDH, pour rendre compte à la Commission et à l'Assemblée générale des Nations Unies de la façon dont le droit à une nourriture adéquate est appliqué et sur les violations constatées de ce droit.

#### **4.2. Mise en œuvre au niveau national**

Bien que le droit à une nourriture adéquate soit reconnu au niveau international, son application réelle dépend de sa mise en œuvre par les gouvernements nationaux. Les États parties au PIDESC sont invités à adopter, entre autres, les mesures législatives nécessaires pour appliquer le droit à une nourriture adéquate. Tout en reconnaissant que les voies et moyens les plus appropriés pour appliquer le droit varient de façon

significative d'un État à l'autre, le CDESC, qui assure la supervision de la mise en œuvre du PIDESC a recommandé aux gouvernements d'adopter une stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, en se fondant sur les principes des droits de l'homme.

En 2002, les Chefs d'États et de Gouvernement présents au Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, ont invité le Conseil de la FAO à mettre en place un Groupe de travail intergouvernemental, (GTI) « chargé d'élaborer, [...], avec la participation des parties prenantes, une série de directives volontaires à l'appui des efforts faits par les États membres pour assurer la concrétisation progressive du droit à une nourriture adéquate, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » (GTI). Ces directives se définissent comme un outil pratique destiné à soutenir la mise en œuvre du droit à l'alimentation et soulignent l'intérêt d'adopter une approche juridique de la sécurité alimentaire. Le GTI a poursuivi son travail en septembre 2004 et, en novembre 2004, les directives volontaires étaient adoptées par le Conseil de la FAO. En réponse à de nombreuses sollicitations sur la mise en œuvre des directives volontaires, la FAO a mis en chantier un programme destiné à intégrer le droit à l'alimentation dans ses divers champs d'activités et apporte un soutien aux pays pour la mise en œuvre des directives volontaires au niveau national.

### **Encadré 2**

#### **L'Union populaire des libertés civiles c. Gouvernement de l'Inde et autres**

La Constitution de l'Inde ne reconnaît pas explicitement le droit fondamental à l'alimentation. Toutefois, des plaintes ont été déposées auprès de la Cour suprême de l'Inde, dénonçant des violations de ce droit, sur la base – plus large – du « droit à la vie et à la liberté » figurant à l'Article 21 de la Constitution.

En mai 2001, l'Union populaire des libertés civiles a déposé une requête d'intérêt public historique. Elle révélait que plus de 50 millions de tonnes de céréales alimentaires restaient entreposées dans les locaux de la *Food Corporation of India*, malgré l'existence d'une famine généralisée dans le pays. Au départ, la requête était déposée contre l'Union indienne, la *Food Corporation of India* et les gouvernements de six États de l'Union. Par la suite, la liste des défendeurs a été élargie à l'ensemble des États et territoires de l'Union indienne. La requête se

fondait sur l'obligation de faire respecter le « droit à l'alimentation », alléguant que l'État avait été négligent dans son approche de la sécurité alimentaire. Elle indiquait par ailleurs que les initiatives du gouvernement en matière de secours d'urgence étaient inadéquates.

Le procès est toujours en cours mais la Cour a publié une série d'ordonnances provisoires qui ont notamment contraint les gouvernements des États à préparer des repas de midi pour tous les enfants des écoles publiques ou aidées par le gouvernement, à identifier les bénéficiaires des programmes de protection sociale, à accélérer la mise en place de plans d'alimentation et programmes d'emploi et à recruter des commissaires chargés d'assurer le suivi de l'application des décisions de la Cour.

La reconnaissance du droit à l'alimentation ne doit pas être considérée comme un objectif de sécurité alimentaire, car il s'agit d'un droit humain qui est, par définition, inhérent, inaliénable et applicable à chaque individu, sans aucune discrimination basée sur la race, le sexe, la religion, le langage ou tout autre facteur de ce type. Comme cela a été mentionné précédemment, tous les droits humains sont étroitement liés et se renforcent mutuellement. Les Nations Unies ont entrepris d'intégrer les droits humains dans leurs travaux, et à ce titre, elles mettent en place des cadres pour une approche du développement qui pourrait également s'appliquer à la sécurité alimentaire. Les principaux principes de ce type d'approche reposent sur la participation, la responsabilité, la non discrimination, l'émancipation et la primauté du droit. Cela suppose que les programmes et politiques de sécurité alimentaire accordent la priorité aux plus désavantagés, qu'ils soient formulés avec leur participation et que les acteurs gouvernementaux soient tenus pour responsables de la fourniture des services et de la satisfaction de l'ensemble des droits de ces groupes désavantagés. Les pauvres et ceux qui ont faim doivent être mis en mesure d'exercer et de revendiquer leur droit à l'alimentation; fondamentalement, la politique et le droit alimentaire doivent être mis en conformité avec les droits humains.

Une étape utile, dans toute stratégie de mise en place du droit à l'alimentation, consiste à examiner et à évaluer toutes les politiques, législations et institutions relevant de ce domaine. Le but de cet examen est de déterminer comment, et avec quelle efficacité, l'État exerce ses obligations de respecter, protéger et appliquer le droit à l'alimentation, non seulement dans les secteurs de la production, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation et de la consommation des aliments, mais aussi dans la

mise en place de l'ensemble des infrastructures de soutien. Les États devront également réviser leurs politiques en tenant compte de l'agriculture, de la nutrition, du développement social, de l'environnement et du commerce, afin de mettre en place un cadre politique cohérent qui conduise à l'éradication de la faim et à l'application du droit à l'alimentation au niveau national. Cette analyse permettra aux États d'identifier les secteurs spécifiques dans lesquels une action législative corrective sera nécessaire et de programmer un calendrier de réformes.

Une importante étape vers la reconnaissance du droit à une nourriture adéquate au niveau national consiste en l'incorporation de ce droit dans la constitution ou dans une charte des droits. Plusieurs pays l'ont déjà fait<sup>2</sup>, alors que d'autres ont pris des dispositions constitutionnelles pour reconnaître le droit à l'alimentation dans le cadre général du droit à un niveau de vie adéquat ou à des droits similaires comme les droits des enfants, le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale ou le droit à un salaire minimum.

La réglementation relative aux droits de l'homme appelle la mise en place d'un système permettant de former un recours lorsqu'un droit est violé, ce qui est une obligation reconnue par le droit international. L'Observation générale n° 12 recommande que « toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture adéquate devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international ». Lorsque le droit à l'alimentation est constitutionnellement reconnu ou directement intégré dans la législation nationale, les tribunaux peuvent plus facilement se prononcer sur les violations du droit à l'alimentation, comme dans l'exemple présenté dans l'encadré 2.

L'obligation de faciliter la mise en œuvre du droit à une nourriture adéquate implique que les États créent et entretiennent un « environnement favorable » dans lequel la population sera en mesure de satisfaire ses besoins alimentaires. Il peut s'agir de mesures visant à améliorer l'accès aux ressources et à leur utilisation, à travers, par exemple, des dispositions législatives dans les secteurs du commerce, de la distribution, du transport,

---

<sup>2</sup> Les pays qui ont pris des dispositions constitutionnelles faisant directement mention au droit à l'alimentation (applicable à l'ensemble de la population) sont les suivants: Afrique du Sud, Bangladesh, Équateur, Éthiopie, Guatemala, Guyana, Haïti, Malawi, Moldavie, Namibie, Nicaragua, Nigeria, Ouganda, Pakistan, Panama, République populaire démocratique de Corée, République islamique d'Iran, Sri Lanka et Ukraine.

des politiques de fixation des prix, ainsi qu'en matière d'utilisation de la terre et de l'eau. Cette obligation peut également être satisfaite, au niveau national, par la mise en place de certains services sociaux ou de programmes d'aide d'urgence. Les obligations liées au droit à l'alimentation peuvent, par conséquent, se trouver en concurrence avec celles de la politique d'aide alimentaire, qui sera abordée dans le prochain paragraphe.

Une législation alimentaire de base apporte une assise juridique importante permettant d'appliquer le droit à une alimentation saine et adéquate. Plus spécifiquement, les obligations des États, en matière de protection, peuvent être satisfaites par la mise en place d'un système global de contrôle alimentaire et d'un cadre réglementaire qui assure la sécurité sanitaire des aliments « de la fourche à la fourchette ». L'obligation de protéger suppose également de réglementer l'activité des acteurs privés et par conséquent de mettre en place un cadre réglementaire destiné à protéger la sécurité sanitaire des aliments, la nutrition et l'environnement. Les États devraient doter leurs inspecteurs de moyens adéquats pour évaluer l'efficacité des entreprises alimentaires, mettre en place des contrôles sanitaires et établir des dispositifs de traçabilité et d'assurance qualité. La législation devrait aussi inclure des mesures destinées à protéger les consommateurs de présentations frauduleuses au niveau des emballages, des étiquettes, de la publicité et de la vente des aliments, privilégiant ainsi la liberté d'information. La législation prescrit enfin aux États de participer aux efforts régionaux et internationaux pour élaborer des normes sur des bases scientifiques, afin que les mesures de sécurité sanitaire les plus récentes et les plus efficaces puissent être mises en œuvre.

Lorsque le droit à l'alimentation constitue une priorité élevée pour le gouvernement, la réglementation alimentaire devrait prévoir un cadre favorisant la réalisation progressive du droit à l'alimentation, en attribuant, par exemple, des responsabilités institutionnelles pour l'élaboration et l'adoption de politiques innovantes dans ce domaine. La législation pourrait aussi comporter des dispositions qui précisent le type de droits existants, s'agissant notamment de l'obligation de constituer des réserves d'urgence à distribuer en cas de mauvaises récoltes, de l'interdiction de toute discrimination basée sur le sexe, la langue, la religion ou la race, des protections spéciales qu'il y a lieu d'accorder aux femmes enceintes et allaitantes, des suppléments vitaminiques à distribuer aux enfants en tant que de besoin et de la gratuité des repas pour les enfants scolarisés provenant de familles pauvres.

Le droit à une nourriture adéquate pourrait également figurer dans le préambule et les objectifs généraux de la législation alimentaire. Bien que le préambule n'ait pas d'effet juridique réel, comme cela sera développé dans le chapitre 5, il souligne cependant les raisons pour lesquelles la loi est promulguée et les buts qu'elle entend servir. Cette référence au droit à une nourriture adéquate devrait permettre d'intégrer la législation alimentaire de base dans l'ensemble des efforts nationaux et internationaux qui ont été consentis pour garantir l'accès des consommateurs à une nourriture adéquate et sûre.

## V. AIDE ALIMENTAIRE

### 5.1. Contexte

Il existe une grande controverse sur la définition et le contenu de « l'aide alimentaire ». Certains auteurs la définissent comme « un approvisionnement international de ressources à condition de faveur sous forme de nourriture ou pour l'achat de nourriture »<sup>3</sup>, alors que d'autres incluent dans la définition les distributions de produits alimentaires financées au niveau national.<sup>4</sup> La FAO a établi un registre d'opérations qui relèvent de l'aide alimentaire. Il en existe actuellement 22 et elles s'appuient toutes sur un financement international.

Un autre élément de controverse porte sur la question de savoir si l'aide alimentaire doit être totalement gratuite, en d'autres termes si elle peut ou non faire l'objet de transactions commerciales ou non commerciales. Lors du *Différend sur la farine de blé* entre la CE et les États-Unis d'Amérique (EUA), dans le cadre du GATT, en 1981, les deux parties ont adopté des approches différentes sur ce qui constitue l'aide alimentaire. La CE soutenait que l'aide alimentaire ne comportait que des dons gratuits, alors les EUA développaient une approche plus large et considéraient que l'aide alimentaire pouvait prendre la forme de ventes à conditions de faveur. Le Panel a reconnu l'existence d'un conflit entre les aides alimentaires commerciales et non commerciales, mais il n'a pas pris position en la matière. La question est encore plus complexe aujourd'hui, car il faut également différencier l'aide alimentaire normale et l'aide alimentaire subventionnée.

---

<sup>3</sup> Barrett et Maxwell, p. 1.

<sup>4</sup> Von Braun, p. 2.

De quelque côté que l'on examine l'aide alimentaire, elle contribue dans tous les cas à augmenter la disponibilité globale de produits alimentaires et à améliorer l'accès des individus vulnérables à la nourriture. Elle constitue donc un outil important pour l'application du droit à une nourriture adéquate et la réalisation de la sécurité alimentaire. Mais l'aide alimentaire peut également avoir des effets négatifs, en gênant la production locale, en faussant les marchés et les prix, en modifiant les habitudes alimentaires et en créant une dépendance individuelle ou collective à ce type d'assistance. L'OMC et le Conseil international des céréales ont pris les mesures nécessaires pour veiller à ce que l'aide alimentaire ne fausse pas les marchés et ne se substitue pas au commerce alimentaire. La FAO, par exemple, a mis en place, en 1954, le sous-comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD), un sous-comité du Comité des produits dont le mandat consiste à « suivre les envois internationaux d'aide commerciale afin de minimiser leur impact négatif sur le commerce alimentaire et la production agricole ». Le CSSD a élaboré une série de règles et de procédures pour mettre les pays fournisseurs d'aide alimentaire en mesure d'identifier et de comptabiliser les transactions d'aide alimentaire auxquelles ils sont associés.

L'aide alimentaire intervient lorsqu'une crise, liée à une catastrophe naturelle ou à des troubles civils, prive la population d'une partie de l'alimentation nécessaire à sa survie. La principale organisation internationale d'aide alimentaire est le Programme alimentaire mondial (PAM), voir encadré 3. La distribution d'aide alimentaire n'appelle pas nécessairement l'intervention d'organisations internationales comme le PAM; elle peut se situer sur un plan bilatéral, de gouvernement à gouvernement, ou à travers des ONG. Les agences multilatérales comme le PAM et les gouvernements donateurs bilatéraux font d'ailleurs souvent appel aux ONG pour la distribution de l'aide alimentaire sur le terrain.

**Encadré 3**  
**Programme alimentaire mondial**

Le Programme alimentaire mondial (PAM) a été mis en place en 1965 à la suite de résolutions convergentes de la FAO et de l'Assemblée générale des Nations Unies « pour aussi longtemps que l'aide alimentaire internationale sera jugée possible et souhaitable ». Il constitue l'outil principal des Nations Unies pour l'aide alimentaire. Son mandat consiste à distribuer l'aide alimentaire dans les situations d'urgence et à éradiquer la faim et la pauvreté. Le PAM utilise l'aide alimentaire pour soutenir le développement

économique et social et promeut la sécurité alimentaire au niveau mondial, en accord avec les recommandations des Nations Unies et de la FAO. En 2004, le PAM est intervenu dans 80 pays et a procédé à des distributions d'aide alimentaire à 113 millions de pauvres parmi les plus pauvres dans le monde. Les opérations d'aide alimentaire du PAM représentent généralement un pourcentage de 40 à 50 pour cent de l'aide alimentaire mondiale par an.

Le PAM, dont le siège se trouve à Rome, est dirigé par un Conseil d'administration qui comprend les représentants des 36 États membres. Son directeur exécutif, est nommé conjointement par le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de la FAO, pour un mandat de cinq ans. Il dirige le secrétariat du PAM. Les règles générales, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, constituent le cadre juridique dans lequel le PAM développe ses activités.

Pour financer ses projets humanitaires et de développement, le PAM repose entièrement sur des contributions volontaires: les donations prennent la forme d'argent, de produits alimentaires (comme la farine, les haricots, l'huile, le sel et le sucre) ou de matériaux de base pour cultiver, stocker et cuisiner les aliments (comme des outils agricoles, des entrepôts ou des ustensiles de cuisine). Comme le PAM ne dispose pas de sources de financement propres, toutes les donations doivent être accompagnées des fonds nécessaires pour déplacer, gérer et assurer le suivi de l'aide alimentaire.

Il existe un certain nombre d'outils internationaux, à la disposition des pays donateurs comme des pays bénéficiaires, pour optimiser les effets positifs de l'aide alimentaire – qui sauve des vies et contribue au développement – et réduire les effets négatifs. Le principal instrument international de cette nature est la Convention relative à l'aide alimentaire. Cette Convention a été négociée pour la première fois au cours du cycle Kennedy des négociations du GATT et a été adoptée en 1967, dans le cadre de l'Accord international sur les céréales. Elle a été périodiquement révisée, sur la base de négociations; la période d'application de la version la plus récente a été étendue jusqu'au 30 juin 2007. La Convention se consacre particulièrement à l'aide alimentaire et ses objectifs sont: « de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et d'améliorer la capacité de la communauté internationale à répondre aux situations d'urgence alimentaire et aux autres besoins alimentaires des pays en développement et des pays à faibles revenus ». Pour y parvenir, la Convention a mis en place un cadre pour l'approvisionnement en aide alimentaire, en établissant des engagements quantitatifs pour certains



pays développés et en élaborant des principes pour la fourniture de l'aide. L'Article IX prévoit également que les pays membres ont la possibilité de fournir leur contribution d'aide alimentaire sous la forme de versements d'argent équivalents à leurs niveaux minimaux d'engagement. L'AsA déclare, dans le même esprit, que « cette aide soit fournie dans la mesure du possible intégralement à titre de dons ou à des conditions non moins favorables que celles qui sont prévues à [...] la Convention relative à l'aide alimentaire » (Article 10.4(c)). Cette Convention ne couvre pas toute l'aide alimentaire; elle s'applique seulement à la fourniture de nourriture, principalement les céréales, pour laquelle des donateurs spécifiques se sont engagés.

L'Observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture adéquate note que les États sont soumis à une obligation de fournir de la nourriture aux individus qui sont incapables de se la procurer par eux-mêmes, pour des raisons qu'ils ne maîtrisent pas. Bien que les États doivent trouver des solutions immédiates (en constituant notamment des stocks alimentaires nationaux de sécurité), on ne peut aborder le droit à une nourriture adéquate qu'en termes de distribution d'aide alimentaire d'urgence. Des solutions à long terme doivent aussi être cherchées afin d'assurer la sécurité alimentaire et la disponibilité durable de la fourniture alimentaire. La Convention relative à l'aide alimentaire souligne particulièrement la nécessité de prendre en compte les besoins de réhabilitation à long terme des pays bénéficiaires.

Bien que l'aide alimentaire ne soit généralement pas considérée comme un moyen d'approvisionnement alimentaire durable, il arrive qu'elle soit, dans certaines situations d'urgence, l'unique source d'aliments disponible; il s'agit donc d'une mesure acceptable, mais qui reste temporaire. Dans certaines situations d'urgence, les besoins de ceux qui sont affectés peuvent dépasser la capacité, ou dans certains cas, la volonté des États à apporter une réponse. Dans ces cas, l'obligation de fournir de la nourriture entraîne le devoir de chercher d'autres sources de soutien, au niveau international, pour assurer la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires nécessaires. Selon L'Observation générale n° 12, « il incombe (...) à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver (...) qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire ».

L'AsA aborde l'aide alimentaire d'un point de vue différent et déclare que les pays ne peuvent pas, directement ou indirectement, lier l'aide alimentaire aux

exportations commerciales de produits agricoles, en d'autres termes qu'ils ne peuvent pas faire de l'aide alimentaire un prétexte pour subventionner l'exportation de leurs produits agricoles. L'AsA inclut donc des critères pour distinguer l'aide alimentaire des subventions agricoles à l'exportation. L'annexe A de l'AsA identifie l'aide alimentaire intérieure comme une subvention autorisée de la « catégorie verte »<sup>5</sup>, c'est-à-dire n'ayant pas d'effet négatif sur le commerce ou la production. De même, dans le cadre de la Décision de l'OMC sur les Mesures Concernant les Effets Négatifs Possibles du Programme de Réforme sur les Pays les Moins Avancés et les Pays en Développement Importateurs Nets de Produits Alimentaires, les pays membres sont convenus de mettre en place les mécanismes appropriés pour s'assurer que la mise en œuvre des résultats du cycle de l'Uruguay sur le commerce agricole n'aura pas d'effets négatifs sur la disponibilité de l'aide alimentaire pour satisfaire les besoins des pays en développement, s'agissant notamment des PMA et des NFIDC.

Au cours de la Conférence ministérielle de Doha, en 2001, les pays membres de l'OMC se sont engagés à réviser leurs contributions à l'aide alimentaire dans le but de mieux identifier et de mieux satisfaire les besoins d'aide alimentaire des PMA et des NFIDC. Il a été convenu que les pays membres donateurs d'aide alimentaire garantiront que leurs niveaux d'aide alimentaire seront maintenus pendant les périodes au cours desquelles les prix des produits de base sur les marchés mondiaux sont en hausse; et que l'aide alimentaire aux PMA et aux NFIDC est distribuée exclusivement sous forme de dons.

Dans le cycle de négociations commerciales de Doha, en cours, les négociations sur l'aide alimentaire s'intègrent dans des négociations plus larges sur la concurrence à l'exportation. La raison pour inclure l'aide alimentaire dans ces négociations se fondait sur le fait que les pays donateurs, notamment les États-Unis d'Amérique (EUA) distribuaient leurs excédents de production, particulièrement de céréales, au titre de l'aide alimentaire. Depuis 1970, les EUA ont distribué près de 6 millions de tonnes d'aide alimentaire par an, en moyenne, et ont assuré 50 à 60 pour cent de l'aide

---

<sup>5</sup> Pour être qualifiée de mesure de « catégorie verte », une mesure doit n'avoir aucun effet sur le commerce ou la production, ou tout au plus un effet minime. Elle doit aussi se conformer à une série d'autres critères exposés dans l'AsA. Si ces critères généraux et spécifiques sont satisfaits, il n'y a pas de limite au montant des subventions que chaque membre peut apporter dans le cadre de la catégorie verte.

alimentaire totale en céréales. En conséquence, les discussions sur l'aide alimentaire se déroulent parallèlement à celles portant sur les subventions à l'exportation, les crédits à l'exportation et les entreprises commerciales d'État. Les objectifs des négociations actuelles sur la concurrence à l'exportation visent à la fois à faire en sorte que l'UE élimine son important programme de subventions à l'exportation et que les EUA suppriment la composante subventions de ses dispositifs de crédits à l'exportation. S'agissant de l'aide alimentaire, l'objectif est de se mettre d'accord sur la façon de réglementer les distributions «non conformes aux disciplines opérationnellement efficaces». De plus, les négociations abordent la question du rôle que jouent les organisations internationales dans la distribution de l'aide alimentaire et de ses répercussions sur le développement et l'aide humanitaire.

## **5.2. Mise en œuvre au niveau national**

### 5.2.1. Pays donateurs

Au niveau national, les pays développés qui fournissent une aide alimentaire aux pays dans le besoin ont adopté des politiques d'aide alimentaire qui définissent la forme et les modes de distribution de l'aide alimentaire par les gouvernements, les ONG, les organisations internationales ou une combinaison de ces acteurs.

Les pays donateurs peuvent adopter des législations ou des documents stratégiques qui établissent les objectifs de la politique d'aide alimentaire, à court terme (fourniture de produits alimentaires pour répondre aux situations d'urgence) ou à long terme (fourniture d'aide alimentaire en appui au développement). La législation ou les instruments politiques peuvent aussi dicter les diverses formes sous lesquelles l'aide alimentaire pourra être fournie: dons de produits alimentaires ou d'argent, vente de produits alimentaires en monnaie non transférable et non convertible du pays bénéficiaire, vente de produits alimentaires avec un prêt bonifié. La législation du pays donateur peut aussi mettre en place le mécanisme par lequel les financements seront obtenus. Un bon exemple de ce type de législation est la loi des EUA sur le développement du commerce agricole, de 1954, également appelée «Loi publique 480» (ou «Nourriture pour la paix») qui autorise le don des excédents de céréales aux pays confrontés à la famine. Une telle aide alimentaire peut aussi être fournie en échange de

paiements en monnaie étrangère qui sont par la suite restitués aux pays sous forme d'assistance au développement économique.

Au niveau de l'UE, le Règlement du Conseil (EC) n° 1292/96 expose la politique d'aide alimentaire de l'Union – ainsi que sa stratégie de gestion de l'aide alimentaire – et établit les directives relatives aux opérations spéciales de soutien à la sécurité alimentaire. Un certain nombre d'autres règlements de la Commission, notamment le Règlement (EC) n° 2519/97, établit les règles détaillées d'exportation de produits fournis comme aide alimentaire et le Règlement (EC) n° 2519/97, fixe les règles générales de mobilisation de produits destinés à être fournis dans le cadre du Règlement n° 1292/96 au titre de l'aide alimentaire communautaire.

Lorsqu'un pays donateur est membre de la Convention relative à l'aide alimentaire, des mécanismes de contrôle sont mis en place pour s'assurer qu'il satisfait les engagements quantitatifs prévus par la Convention. La législation peut également mettre en place une structure qui permette aux pays donateurs d'acheter des produits alimentaires destinés à être distribués au titre de l'aide alimentaire et de distribuer des excédents provenant de leurs propres récoltes. Un pays donateur peut aussi prendre des mesures pour s'assurer que l'aide alimentaire qu'il distribue ne fausse pas le marché et ne crée pas de dépendance dans le pays bénéficiaire. Cela implique de suivre les principes et directives élaborés par la Convention en matière de distribution de l'aide alimentaire. Il existe d'autres méthodes pour réduire les effets de l'aide alimentaire sur la production et les marchés locaux: privilégier, par exemple, la fourniture d'aliments achetés localement plutôt que de s'approvisionner chez les producteurs ou les fournisseurs du pays donateur.

La Convention relative à l'aide alimentaire précise par ailleurs que cette aide doit respecter les normes internationales de qualité, s'adapter aux habitudes alimentaires et aux besoins nutritionnels des bénéficiaires et distribuer des produits alimentaires propres à la consommation humaine. La Convention établit que « les membres doivent veiller à satisfaire les besoins nutritionnels spécifiques [...] des enfants ». En conséquence, dans le cadre de la mise en œuvre de leurs politiques d'aide alimentaire, les pays donateurs peuvent avoir à élaborer des directives sur le contenu nutritionnel des produits distribués dans le cadre de l'aide alimentaire.

### 5.2.2. Pays bénéficiaires

Pour être efficace, la politique d'aide alimentaire doit être intégrée dans les politiques, plans et programmes alimentaires nationaux des pays en développement. Les pays bénéficiaires peuvent, par exemple, adopter une politique qui les engage à ne pas entraver l'accès à l'assistance humanitaire (qui comprend l'aide alimentaire) ni gêner le passage d'expéditions humanitaires comme l'aide alimentaire. Ces interventions aideront les États à satisfaire leurs obligations en matière de droit à l'alimentation. Elles peuvent également être satisfaites par la mise en place d'un réseau spécifique de distribution d'aide alimentaire destiné à faciliter les envois humanitaires. Par exemple, l'Indonésie avait interdit les importations de riz pour protéger les producteurs locaux, mais elle a récemment décidé de faire une exception pour les agences humanitaires et l'aide humanitaire. D'autres pays ont explicitement proclamé leur objectif de réduire la dépendance à l'aide alimentaire, dans le cadre de leurs politiques nationales de sécurité alimentaire.

#### **Encadré 4**

##### **Aide alimentaire génétiquement modifiée**

En 2002, plusieurs pays en développement, notamment en Afrique australe, ont manifesté leur inquiétude face à la distribution, par les agences multilatérales, de produits agricoles génétiquement modifiés (GM) dans le cadre de l'aide alimentaire. Ces inquiétudes portaient à la fois sur la sécurité sanitaire des aliments (pertinence des produits alimentaires GM pour la consommation humaine) et sur les risques pour l'environnement (effets potentiels de la dissémination involontaire de ces produits sur la biodiversité locale). D'autres pays ont exprimé la crainte que l'introduction d'aliments GM n'affecte négativement leur commerce avec des marchés comme celui de l'Union européenne (UE), qui a interdit plusieurs produits alimentaires GM et exige un étiquetage spécifique pour d'autres.

En réaction à ces inquiétudes, la FAO, l'OMS et le PAM ont précisé, dans une déclaration commune, en août 2002, que « la consommation d'aliments contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM) actuellement distribués au titre de l'aide alimentaire en Afrique australe a peu de probabilités de présenter des risques pour la santé humaine. En conséquence, ces aliments peuvent être consommés ». En réponse, certains pays ont décidé d'accepter le maïs GM au titre de l'aide alimentaire, mais seulement après mouture, pour éviter que ce maïs ne soit planté par les bénéficiaires.

Le droit international ne traite pas, pour le moment, la question des OGM dans l'aide alimentaire, bien que ce sujet fasse actuellement l'objet de discussions au sein du Codex. Il appartient donc aux gouvernements des États bénéficiaires de décider s'ils acceptent ou non l'aide alimentaire contenant des OGM.

La question qui reste encore sans réponse est celle de savoir si on considère qu'un pays qui refuse l'aide alimentaire GM, en raison de l'absence d'une justification scientifique claire, doit être considéré comme refusant à sa population l'accès à l'alimentation, violant ainsi le droit à l'alimentation. À l'inverse, est-ce qu'un pays qui accepte une telle aide, alors qu'une incertitude scientifique demeure sur sa sûreté sanitaire, doit être considéré comme violant le droit à une alimentation « adéquate » ?

La législation et d'autres outils politiques doivent permettre aux pays bénéficiaires de décider quelle aide alimentaire ils acceptent, sous quelle forme, en quelles quantités et de quelle qualité. Les États peuvent vouloir s'assurer que les produits alimentaires fournis soient culturellement acceptables, par exemple. Ils peuvent aussi soumettre l'aide alimentaire à certaines règles de sûreté sanitaire, pour s'assurer notamment que les aliments ont été correctement transformés et qu'ils ne contiennent aucune espèce exotique susceptible de contaminer les espèces locales. Par exemple la loi modèle de l'Union africaine sur la biosécurité intègre spécifiquement l'aide alimentaire dans le cadre de sa définition de la « dissémination volontaire », de la « dissémination » et de la « mise sur le marché ». Cela signifie que toute aide alimentaire contenant des espèces exotiques doit être identifiée et soumise à la réglementation prévue dans le cadre de la loi modèle. Les États bénéficiaires peuvent aussi réglementer l'utilisation de l'aide alimentaire en interdisant, par exemple, sa plantation, afin de prévenir la « pollution » des variétés locales. Les pays bénéficiaires pourraient donc établir une liste de produits d'aide alimentaires autorisés et réglementer leur utilisation. Dans certaines circonstances, plusieurs États ont refusé l'aide alimentaire car ils estimaient qu'elle n'était pas conforme aux exigences nationales. Voir encadré 4.

La mise en œuvre efficace des objectifs d'une politique d'aide alimentaire peut conduire le pays bénéficiaire à créer une agence ou une organisation spécifique pour assurer la réception et la distribution de l'aide alimentaire, ou à confier cette responsabilité à une agence (ou à un département) existante. Le mandat de cette agence (ou de ce département) consistera à maximiser

l'efficacité, l'opportunité, l'approvisionnement et le ciblage de l'aide alimentaire. Elle devrait être chargée d'évaluer l'efficacité des programmes d'aide alimentaire dans le pays.

### 5.2.3. Conséquences sur la réglementation alimentaire de base

Les États doivent s'assurer que les aliments soient sûrs, dans les situations d'urgence comme dans les situations ordinaires. L'Observation générale n° 12 précise que « les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programme d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables par la population bénéficiaire ». Le Code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires (Code de déontologie) adopté par le Codex Alimentarius indique également que les principes généraux de la sécurité sanitaire des aliments s'appliquent aussi aux transactions d'aide alimentaire. Comme indiqué ci-dessus, l'État bénéficiaire peut élaborer, dans le cadre de sa réglementation alimentaire nationale, certaines normes de sécurité sanitaire que l'aide alimentaire devra respecter. La réglementation alimentaire pourra, par exemple, spécifier que toute la nourriture destinée à la consommation devra être sûre, y compris pour celle qui est distribuée au titre de l'aide alimentaire.

Le Code de déontologie admet qu'il n'est pas possible, ni souhaitable d'appliquer certaines dispositions dans des circonstances particulières, comme les situations d'urgence. Pour ce faire, la réglementation alimentaire de base des pays peut adopter une disposition autorisant le Ministre ou le chef de l'autorité alimentaire d'exempter l'aide alimentaire de certaines obligations légales. Par exemple, le pays bénéficiaire peut exempter les produits importés, fournis au titre de l'aide alimentaire, de licences et de taxes d'importation. Pour faciliter la réception de l'aide alimentaire, le ministère peut également décider – dans certains cas spécifiques – que certaines normes de qualité alimentaire ne s'appliqueront pas aux produits de l'aide alimentaire. Il est également possible de regrouper toutes les dispositions s'appliquant à l'aide alimentaire dans un document juridique séparé, la réglementation alimentaire de base restant valable pour tous les autres types d'aliments. Comme l'aide alimentaire intervient toujours dans des situations inattendues, cette stratégie est peut être la plus pertinente.

## **VI. NUTRITION**

### **6.1. Contexte**

On distingue deux grandes catégories de problèmes nutritionnels chroniques, aux deux extrémités du spectre de la malnutrition: les problèmes liés à une prise insuffisante d'aliments de bonne qualité et sûrs et ceux qui sont dus à une prise excessive ou déséquilibrée d'aliments ou de certains types d'aliments. La première catégorie constitue le principal problème des gouvernements qui cherchent à fournir une alimentation adéquate à leurs populations pour lutter contre la faim, alors que la deuxième catégorie constitue un phénomène de plus en plus préoccupant. Pour aborder efficacement les questions de malnutrition, les gouvernements doivent réexaminer leurs politiques de production, de fixation des prix et de commercialisation des produits alimentaires et d'autres produits agricoles; toutes ces questions ayant des conséquences sur la capacité des populations – et notamment des populations à risque – à accéder à une alimentation riche en nutriments.

L'urbanisation, le développement économique et l'expansion des marchés exercent une influence importante sur la santé et la situation nutritionnelle des populations. En effet, les systèmes de production et de commercialisation des aliments et produits alimentaires, qui se situaient autrefois à l'échelle locale, se mondialisent de plus en plus. La disponibilité des aliments se développe et se diversifie, au fur et à mesure que les conditions de vie s'améliorent et les mutations que connaît l'économie mondiale se traduisent par des changements d'habitudes alimentaires, qui peuvent parfois avoir des conséquences négatives, notamment dans les pays en développement et les pays en transition. Les régimes alimentaires traditionnels, basés sur la consommation de végétaux (fruits et légumes) sont de plus en plus souvent remplacés par des régimes à grande densité énergétique, avec une consommation élevée de matières grasses, notamment de graisses saturées (souvent d'origine animale) et d'hydrates de carbone raffinés, comme le sucre. Ces habitudes se combinent à une diminution des dépenses énergétiques liée à des modes de vie plus sédentaires: moins d'activités physiques en raison de la motorisation des transports, des appareils ménagers à la maison, de la disparition des tâches manuelles au travail et des temps de loisirs largement consacrés à des passe-temps sédentaires. Cette évolution dans les habitudes alimentaires et les modes de vie favorise le développement de maladies alimentaires chroniques



– notamment l'obésité, le diabète, les maladies cardio-vasculaires, l'hypertension, les attaques cérébrales, l'ostéoporose, et certains types de cancers – qui causent de plus en plus d'invalidités et de décès prématurés et pèsent de plus en plus lourdement sur les budgets nationaux, déjà mis à rude épreuve. On estime que d'ici à 2020 les maladies alimentaires chroniques seront responsables d'environ trois quarts des décès dans le monde.

L'obésité devient un problème particulièrement alarmant, tant dans les sociétés industrialisées que dans les pays à faibles revenus. Alors qu'en 1995, on comptait environ 200 millions d'adultes obèses dans le monde, ils étaient 300 millions en 2000. L'obésité était jusque-là considérée comme un problème affectant principalement les EUA, mais il devient plus répandu désormais aussi en Asie, en Europe, en Amérique latine et dans certaines parties de l'Afrique. Dans certains pays, les niveaux d'obésité ont doublé ou triplé au cours des dix dernières années. Presque tous les pays connaissent désormais une épidémie d'obésité, mais elle se développe différemment selon les pays et les régions au sein des pays. Dans les pays à faibles revenus, l'obésité est plus répandue chez les groupes d'âge moyen, les populations à statut socioéconomique plus élevé et chez les urbains. Dans les pays plus riches, l'obésité n'est pas seulement présente chez les personnes d'âge moyen, mais elle se répand de plus en plus chez les jeunes adultes et les enfants; elle prévaut aussi dans les groupes socio-économiques défavorisés et on constate enfin, que les différences urbaines/rurales diminuent, voire s'inversent.

Les risques de maladies cardiovasculaires, d'hypertension et de diabète se sont développés parallèlement à l'augmentation du poids des individus. Dans les pays en développement, on estime que plus de 115 millions de personnes souffrent de problèmes liés à l'obésité. Le diabète, en particulier, est en augmentation. Des estimations récentes montrent que dans le monde en développement, le nombre d'individus souffrant de diabète passera de 84 millions en 1995 à 228 millions en 2025.

L'OMS et la FAO ont entrepris de développer une stratégie mondiale de lutte contre le fléau des maladies chroniques, et pour ce faire, elles ont commandé, en 2002, un rapport d'experts indépendants sur le régime alimentaire, la nutrition et la prévention des maladies chroniques. Le rapport de l'expertise s'appuie sur les découvertes scientifiques les plus récentes, s'agissant des relations entre les régimes alimentaires, la nutrition, les activités physiques et les maladies chroniques. Il conclut que l'adoption d'un régime alimentaire faible en graisses saturées, sucre et sel et riche en légumes et

fruits, accompagné d'une activité physique régulière, réduira considérablement le nombre de décès et de maladies. En mai 2004, l'OMS a développé une Stratégie mondiale portant sur les régimes alimentaires, les activités physiques et la santé, dans le but de fournir aux États membres et aux autres acteurs concernés, une série de recommandations et d'options politiques pour améliorer la santé publique à travers une alimentation saine et des activités physiques. La FAO et l'OMS soulignent que la lutte contre l'augmentation des maladies chroniques au niveau mondial impose la mise en place de liens plus forts entre les acteurs de la santé et ceux de l'agriculture au niveau mondial, régional et national.

## **6.2. Mise en œuvre au niveau national**

Comme cela a été souligné dans les parties III et IV de ce chapitre, l'approvisionnement en aliments sains et nutritifs est désormais considéré non seulement comme un besoin, mais aussi comme un droit fondamental. Pour satisfaire le droit à une alimentation adéquate et prendre en compte l'élément d'adéquation de la sécurité alimentaire, les États doivent intégrer les questions de nutrition dans les activités de développement, corriger les aspects négatifs des habitudes alimentaires existantes et accompagner les changements de régimes alimentaires lorsque cela s'avère nécessaire. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer la production et la consommation des aliments, mais aussi d'approvisionner les consommateurs en produits qui satisfont leurs attentes nutritionnelles.

Selon le Plan d'action élaboré par la Conférence internationale sur la nutrition de 1992, «l'amélioration de la nutrition appelle des efforts coordonnés des ministères, agences et bureaux intervenant dans les secteurs de l'agriculture, la pêche, l'élevage, l'eau et les travaux publics, les approvisionnements, la planification, la sécurité sociale et le commerce». L'amélioration de la nutrition appelle aussi une coopération renforcée avec les universités et les institutions de recherche, les entreprises de production, de transformation et de commercialisation des aliments, l'action sanitaire et sociale, les éducateurs, les médias et les ONG engagés dans ces différents secteurs.

Certains aspects de la politique nutritionnelle pourront être mis en œuvre à travers la législation existante au niveau national (comme cela sera évoqué ultérieurement), mais les autres outils décrits dans le paragraphe 2.2. sont également susceptibles d'être mobilisés. Pour atteindre leurs objectifs en

matière de nutrition, les gouvernements devront procéder à une analyse des politiques intérieures en cours par secteur, afin d'identifier, d'un côté les subventions ou accords commerciaux qui privilégient des aliments indésirables, et de l'autre les contraintes d'approvisionnement ou les obstacles à l'importation qui rendent plus difficiles l'accès aux aliments recherchés. Dans le même temps, les gouvernements peuvent également envisager de mettre en place des outils économiques ou réglementaires destinés à encourager les agriculteurs à s'orienter davantage vers la production de produits recherchés pour leur valeur nutritive, et de les aider à faire évoluer leurs méthodes de production, pour augmenter, par exemple, l'élevage d'animaux à viande maigre.

De plus, le Plan d'action pour la nutrition appelle les États à développer des programmes d'éducation nutritionnelle adaptés, au niveau local, en lien avec des stratégies de communication appropriées et à s'assurer que ces programmes atteignent bien les groupes ciblés. Les gouvernements devront donc s'assurer que ces programmes d'éducation nutritionnelle sont mis en œuvre par la collectivité et dans les écoles et qu'ils apportent des informations pertinentes sur la façon de préparer les aliments et sur leur valeur nutritionnelle.

La législation jouera un rôle important pour la mise en place de la politique de nutrition dans trois secteurs principaux: en premier lieu, et de façon générale les États peuvent souhaiter inclure dans leur réglementation alimentaire, une disposition générale établissant que tous les aliments produits et vendus dans le pays doivent être non seulement sûrs, mais également nutritifs. A cet égard, des normes nutritionnelles spécifiques pourront être intégrées dans la réglementation. Le second secteur concerne la publicité et la commercialisation: certains États ont édicté des règles strictes pour interdire et sanctionner la commercialisation d'aliments malsains, notamment ceux qui contiennent de hauts niveaux de graisses saturées, de sel et de sucres à assimilation rapide et qui sont destinés aux enfants. Enfin, le troisième secteur concerne l'étiquetage. La Stratégie mondiale de l'OMS de 2004 et le rapport d'une consultation conjointe d'experts OMS/FAO évoqués dans le paragraphe 6.1. reconnaissent le rôle important que jouent l'information et l'étiquetage pour aider les consommateurs à faire des choix diététiques sains et informés. L'étiquetage nutritionnel a permis d'aider à l'adoption de régimes alimentaires plus sains chez les personnes capables de lire les étiquettes et de nombreux pays disposent déjà d'une législation imposant certaines formes d'étiquetage nutritionnel. Dans certains pays, la

législation alimentaire met en place des règles de bases pour que les étiquettes alimentaires apportent une information minimale (y compris la langue à utiliser), alors que dans d'autres pays, l'étiquetage alimentaire est volontaire sauf en cas d'allégation précise ou si les aliments sont destinés à des utilisations diététiques spécifiques. Des réglementations subsidiaires peuvent aussi rendre obligatoires certains formats d'étiquette.

La réglementation des allégations en matière de nutrition et de santé, dans l'étiquetage alimentaire et la publicité, varie considérablement selon les pays et les régions. Il en va de même pour la définition du terme allégation. Dans certains cas, le terme « allégation santé » est utilisé en référence à ce que d'autres appellent « allégation nutritionnelle ». Les allégations nutritionnelles sont généralement comprises comme des déclarations relatives à certaines propriétés nutritionnelles spécifiques d'un aliment, s'agissant notamment de sa valeur énergétique, de son contenu en protéines, en matières grasses, en hydrates de carbone ainsi qu'en vitamines et en minéraux. Deux types d'allégations nutritionnelles sont généralement acceptées: la première est une allégation de contenu en nutriments indiquant la présence ou l'absence d'un niveau de nutriment (« faible en matières grasses »), alors que la seconde est une allégation comparative de nutriments se référant à une autre version du produit ou à un autre produit (« teneur réduite en graisses », ou « plus faible en graisses que »).

En ce qui concerne les allégations santé, de nombreuses définitions sont proposées, mais elles se réfèrent généralement toutes à une relation existante entre l'aliment en question (ou un élément constitutif de cet aliment) et la santé. Ce type d'allégation s'est avéré sujet à controverse, dans la mesure où les régulateurs doivent trouver un équilibre entre la nécessité d'atteindre les objectifs de santé publique à travers l'utilisation de certains aliments et le fait que certaines allégations santé peuvent décevoir, voire tromper les consommateurs si elles ne se fondent pas sur des données scientifiques établissant clairement le lien entre un nutriment, ou une substance alimentaire et la santé. Il existe un large consensus pour considérer que les « allégations santé », c'est-à-dire les allégations qui affirment que les nutriments, aliments ou leurs constituants peuvent jouer un rôle pour prévenir, traiter ou guérir des maladies, devraient être interdites. En réalité, les allégations santé sont déjà explicitement interdites par les Directives générales du Codex concernant les allégations et également par la législation de nombreux pays. Il existe toutefois encore des différences entre les pays, s'agissant de l'autorisation ou de l'interdiction de mentionner des maladies ou

des réductions de maladies sur les étiquettes des produits alimentaires et dans la publicité relative aux produits alimentaires.

Au niveau international, les questions relevant de l'étiquetage nutritionnel et des allégations santé ou nutrition ont été traitées par le Codex, dont le Comité sur l'étiquetage des denrées alimentaires développe des directives à l'intention des États membres. Le Codex a élaboré trois normes et directives relatives à l'étiquetage nutritionnel: la Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées expose le principe selon lequel l'étiquetage ne doit pas être faux, décevant ou trompeur; la Norme générale pour les mentions d'étiquetage et les allégations concernant les aliments diététiques ou de régime préemballés recommande que tout aliment destiné à une utilisation diététique particulière comporte une étiquette nutritionnelle; et les Directives concernant l'étiquetage nutritionnel recommandent que l'étiquetage nutritionnel soit volontaire, sauf si une allégation nutritionnelle est avancée. Les directives du Codex sur les allégations santé, qui restent à l'état de projet, indiquent que les allégations santé ne devraient être autorisées que si elles sont conformes à la politique nationale de santé, appuyées par des preuves scientifiques, qu'elles ne fassent pas référence à la prévention de maladies, qu'elles n'encouragent pas de mauvaises pratiques alimentaires et qu'elles prennent en compte l'ensemble du régime alimentaire. Ces directives du Codex devraient informer de l'évolution des règles nationales en matière d'étiquetage.

## VII. CONCLUSIONS

Ce chapitre s'est ouvert sur une analyse de l'environnement politique dans lequel la législation alimentaire est élaborée, tant il est vrai que la politique alimentaire constitue le fondement sur lequel se basent les cadres réglementaires nationaux. Avant de choisir et d'appliquer tel ou tel type de système alimentaire, les gouvernements doivent décider quels objectifs généraux un tel système va servir. L'objectif est-il de fournir une alimentation sûre? D'assurer la sécurité alimentaire? De mettre en application le droit à l'alimentation? De libéraliser les marchés des produits agricoles? De promouvoir une nutrition et un régime alimentaire sains? Ou s'agit-il d'une combinaison de ces objectifs? Dans certains cas, les gouvernements peuvent être confrontés à des objectifs politiques conflictuels, qui supposent des évaluations et des équilibrages attentifs.

Pour mettre en œuvre les politiques alimentaires propres aux sujets abordés dans ce chapitre, les gouvernements ont à leur disposition une grande variété d'outils, dont la législation ne représente qu'un élément. Par exemple, pour améliorer la sécurité alimentaire, les gouvernements peuvent avoir besoin d'examiner l'ensemble de la politique et le cadre réglementaire qui soutiennent la production alimentaire, le prix des matières premières et le commerce, chacun de ces éléments étant susceptible d'influer sur l'accès à l'alimentation. Pour appliquer le droit à l'alimentation, les gouvernements devront peut-être réviser leurs orientations générales en matière de lutte contre la faim, en plaçant les individus au centre du développement et en leur attribuant des droits inaliénables et exécutoires.

L'ensemble de ces éléments devrait établir clairement que la législation alimentaire de base ne peut – à elle seule – traiter et résoudre tous les problèmes explorés dans ce chapitre. Toutefois, elle joue un rôle essentiel dans la mesure où le thème unificateur de tous ces secteurs politiques reste la primauté d'une alimentation saine. La sécurité alimentaire, le droit à l'alimentation, l'aide alimentaire, la nutrition et les politiques de régimes alimentaires sains, tous ces concepts supposent en premier lieu que les aliments fournis soient propres à la consommation humaine. La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale réaffirme « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une alimentation adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ». La définition du droit à l'alimentation dans le Commentaire général n°12 suggère que le terme « suffisant » implique non seulement la fourniture de nourriture en quantité suffisante, mais aussi en qualité suffisante, c'est-à-dire une nourriture sûre.

Une autre question transversale abordée dans ce chapitre porte sur l'importance de l'accès. Assurer ou améliorer la capacité de la population à accéder à une alimentation saine suppose la sécurité alimentaire, le droit à l'alimentation, l'aide alimentaire, ainsi qu'un régime alimentaire et nutritionnel approprié. Il est également important que les aliments auxquels on a accès soient nutritifs, c'est-à-dire qu'ils apportent les éléments nutritionnels nécessaires. Les principales politiques examinées dans ce chapitre sont en péril, dès lors que les modes de production des aliments affectent leurs composantes nutritionnelles, que les aliments sont frelatés, que l'étiquetage est trompeur ou qu'ils sont transformés, conservés ou manipulés de façon inadéquate.

Bien que les agences gouvernementales et les experts concernés par la sûreté sanitaire des aliments considèrent qu'ils traitent des questions de nature scientifique et technique ayant peu de rapport avec la sécurité alimentaire ou le droit à l'alimentation, leur travail consiste malgré tout à approvisionner la population en alimentation adéquate et sûre. On peut donc considérer la réglementation alimentaire de base comme partie intégrante d'une stratégie nationale de mise en œuvre de la plupart des politiques alimentaires exposées ici.

Après avoir examiné l'environnement politique dans lequel la législation alimentaire est conçue, le prochain chapitre explorera les autres éléments contextuels en rapport avec le développement de réglementations alimentaires de base au niveau national.

## BIBLIOGRAPHIE

Loi modèle africaine sur la biosécurité ([www.infogm.org](http://www.infogm.org))

**Alston, P.** 1984. *International Law and the Human Right to Food*. P., Alston et K. Tomasevski, eds., *The Right to Food*, Nijhoff, The Hague

**Barrett, C.B. et D.G. Maxwell.** 2005. *Food Aid after Fifty Years*. Routledge, London

**Borghi, M. et L. Postiglione.** 2002. *For an Effective Right to Adequate Food*, Blommestein, eds, 2002. Presses Universitaires de Fribourg, Fribourg

**Convention sur l'aide alimentaire** ([www.fao.org](http://www.fao.org))

**Déclaration universelle des droits de l'homme** ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

**Destà, M.** 2001. *Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach*, Journal of World Trade, Vol. 35, n° 3

**Eide, A.** 1989. *The Right to Adequate Food as a Human Right*, United Nations Study Series n° 1. Nations Unies, New York

**Eide, A., Oshaug, A. et W.B. Eide.** 1991. *Food Security and the Right to Food in International Law and Development*, 1 *Transnational Law et Contemporary Problems* 415 *European Economic Community – Subsidies on Export of Wheat Flour, Report of the Panel*. 1983. GATT Doc. SCM/42, 21 mars (pas adoptée) ([www.worldtradelaw.net](http://www.worldtradelaw.net))

**FAO Comité des produits** 2005. 65<sup>ème</sup> session; *Sous-comité consultatif de l'écoulement des excédents* Doc. CCP 05/15, 11–13 avril

**FAO.** 2004. *Consultation d'experts FAO sur la sécurité alimentaire: science et éthique*, FAO Readings in Ethics 1, 3–5 septembre 2002

**FAO.** 2003. *The Right to Adequate Food in Emergencies*, Étude législative n° 77, Rome

**FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek et A. Mekouar, eds., Étude législative n° 73, Rome

**FAO.** 2002. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* ([www.fao.org](http://www.fao.org))

**FAO.** 1998. *Le droit à la nourriture en théorie et en pratique*, Rome

**FAO.** 1996. *Cadre juridique de la sécurité alimentaire*, Étude législative n° 59, Rome

**FAO.** 1992, actualisé en 1997. Manuel de la FAO, *Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives des États membres*, Rome

**FAO.** 1975. *A Legal and Institutional Framework for Natural Resources Management*, Étude législative n° 9, Rome



- FAO.** *Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un ensemble de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale.* (www.fao.org)
- FAO.** *Reconnaissance du droit à l'alimentation dans les constitutions nationales,* document FAO ICWG RTFG INF/2 (www.fao.org)
- FAO Committee on Agriculture.** 2005. 19<sup>th</sup> Session, Item 5 of the Provisional Agenda, *FAO's Strategy for a Safe and Nutritious Food Supply*, 11–15 avril
- FAO Committee on Agriculture.** 2004. 18<sup>th</sup> Session, *Proposed Follow-up to the Report of the Joint WHO/FAO Expert Consultation on Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases*, 9 et 10 février
- FAO/OMS.** 1992 Conférence internationale sur la nutrition, *Déclaration mondiale et plan d'action pour la nutrition*, Rome
- Hawkes, C.** 2004. *Nutrition Labels and Health Claims: The Global Regulatory Environment.* WHO, Geneva
- HCHR (Haut Commissariat aux droits de l'homme).** 2002. *The Right to Food: Achievements and Challenges*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *World Food Summit: five years later*, 8–10 juin, Geneva
- HCHR.** 2001. *Report on the Third Expert Consultation on the Right to Food*, E/CN.4/2001/148, 30 mars (www.fao.org)
- International Grains Agreement** (www.igc.org.uk)
- Lowder, S. et T. Raney.** 2005. *Food Aid: A Primer, ESA Working Paper* n° 05–05, FAO, Rome
- Manda, O.** 2003. *Controversy Rages Over 'GM' Food Aid*, Africa Recovery, Vol. 16, n° 4, février (www.un.org)
- Mechlem, K.** 2004. *Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations.* European Law Journal, Vol. 10, n° 5, septembre, p. 631 à 648
- OMC.** Accord sur l'agriculture (www.wto.org)
- OMS/FAO.** 2002. *Régime alimentaire, nutrition et prévention des maladies chroniques: rapport d'une consultation d'experts conjointe OMS/FAO*, OMS Série de rapports technique 916, 28 janvier – 1<sup>er</sup> février (www.fao.org)
- Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels.** (www.unhchr.ch)
- Programme alimentaire mondial (PAM)** (www.wfp.org)

**Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action** ([www.fao.org](http://www.fao.org))

**UNHCHR.** *Submission of Jean Ziegler, Special Rapporteur on the Right to Food of the United Nations Commission on Human Rights to the March 2003 Meeting of the Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

**United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, The Right to Adequate Food** (art. 11), 12 mai 1999, E/C.12/1999/5 ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

**U.S. Agricultural Trade Development Act of 1954 (Public Law 480)** ([www.agriculture.senate.gov](http://www.agriculture.senate.gov))

**Von Braun, J.** 2003. *Defining the Role of Food Aid: Berlin Statement on Food Aid* ([www.foodaid.zadi.de](http://www.foodaid.zadi.de))

**PMA - International Food Aid Information System (INTERFAIS)** ([www.wfp.org](http://www.wfp.org))

## ÉLABORATION DE LA LÉGISLATION NATIONALE

### *Sommaire*

I.	ÉVALUATION DU CONTEXTE .....	169
	1.1. Système législatif .....	170
	1.2. Législation existante .....	171
	1.3. Institutions et ressources .....	173
	1.4. Politiques et priorités .....	177
II.	MISE EN ŒUVRE .....	179
	2.1. Prendre en compte l'élément politique et humain .....	179
	2.2. Intégrer les questions de mise en œuvre dans la conception de la législation .....	180
	2.3. Recueillir les contributions des acteurs .....	182
	2.4. Évaluer la faisabilité du changement .....	184
III.	ÉLABORER UNE LÉGISLATION ALIMENTAIRE NATIONALE .....	186
	3.1. Éléments de la loi alimentaire fondamentale .....	187
	3.1.1. Dispositions introductives .....	187
	3.1.2. Dispositions relatives à l'organisation administrative et à l'attribution des compétences .....	189
	3.1.3. Dispositions spécifiques à l'alimentation .....	195
	3.1.4. Infractions et sanctions .....	197
	3.1.5. Dispositions diverses .....	200
	3.2. Instruments subsidiaires .....	202
IV.	MODÈLES DE LOI .....	206
	4.1. Généralités .....	206
	4.2. Nouveau modèle de loi alimentaire .....	208
	4.3. Le modèle de loi alimentaire FAO/OMS de 1976 .....	210
	BIBLIOGRAPHIE .....	216



## **I. ÉVALUATION DU CONTEXTE**

Les chapitres précédents ont exploré le contexte international dans lequel se bâtissent les législations nationales en matière d'alimentation (chapitre 2), examiné un grand nombre de sujets se rapportant au cadre juridique national en matière d'alimentation (chapitre 3), et analysé les modes d'intégration possibles ou souhaitables des politiques alimentaires au sein de ce cadre (chapitre 4). Ce chapitre, quant à lui, se consacre au processus d'élaboration de la législation alimentaire au niveau national. Les lois et réglementations alimentaires sont indispensables pour bâtir un système moderne de contrôle alimentaire: si un pays est soumis à un droit alimentaire inadéquat, il ne peut pas assurer efficacement ses activités de contrôle alimentaire, avec les risques inhérents sur la santé humaine et le commerce.

La première partie de ce chapitre est consacrée à une analyse du contexte général d'élaboration de la législation nationale. Pour ce faire, elle identifie et analyse les facteurs susceptibles d'exercer une influence sur les choix à effectuer en matière de révision ou d'élaboration du droit. Chaque pays se caractérise par une histoire, une politique, des traditions, des obligations internationales, des institutions et des ressources qui lui sont propres – tous ces éléments étant susceptibles d'exercer une influence sur ses priorités et stratégies, en termes de réglementation alimentaire. Toute nouvelle loi doit être élaborée en prenant compte de ces facteurs, afin de s'assurer que la loi se construit à partir de la situation nationale. Il peut en effet exister, dans le contexte national, des facteurs qui influent sur la mise en œuvre de la législation. La deuxième partie de ce chapitre aborde ces questions. La troisième partie revient sur la loi alimentaire fondamentale, ce qu'elle représente et comment elle doit être conçue; la quatrième partie examine différents modèles de loi. Les modèles de lois alimentaires doivent être considérés avec une certaine circonspection, mais ils peuvent toutefois être utiles dans certains contextes, s'ils sont appliqués judicieusement et adaptés aux besoins nationaux. Le chapitre introduit trois versions d'un nouveau modèle de loi alimentaire. La première prévoit la création d'une autorité alimentaire centrale, la seconde s'appuie sur diverses entités existantes et la troisième intègre les deux approches, attribuant certaines fonctions à une autorité alimentaire centrale tout en préservant l'autorité des ministères et entités existants, en termes d'activités et de responsabilités. Enfin, le chapitre se conclut par une analyse critique du modèle de loi alimentaire FAO/OMS de 1976, dont toutes les faiblesses sont mises en évidence.

### 1.1. Système législatif

Le type de législation qui sera élaborée dans un pays donné dépendra en premier lieu du système juridique national, c'est-à-dire le système destiné à interpréter la loi et à la mettre en application. Le pays dispose-t-il d'un système reposant sur le droit civil, la *common law*, le droit islamique ou sur une combinaison de ces droits? L'ordre juridique le plus courant dans le monde est le droit civil, qui puise ses racines dans le droit romain et qui se fonde sur des codes juridiques écrits. Il s'applique en Europe continentale, dans les anciennes colonies des pays européens et dans d'autres pays qui ont adopté les systèmes juridiques occidentaux (comme le Japon). La principale alternative au droit civil est le système de *common law*, basé sur des précédents créés par les décisions judiciaires au fil du temps. Le système de *common law* s'est développé chez les anglo-saxons et il s'applique au Royaume-Uni (sauf en Écosse), aux États-Unis d'Amérique (EUA) (sauf en Louisiane), en Australie, au Canada (sauf au Québec), en Nouvelle-Zélande et plus généralement dans l'ensemble des pays qui ont été colonisés à un moment ou un autre par la Grande-Bretagne. Certains pays peuvent appliquer des éléments de chacun de ces grands systèmes. Par exemple, aux EUA il existe une tradition de *common law*, à travers l'utilisation des jurisprudences dans la formation du droit, mais cette tradition se « codifie » de plus en plus, à travers la législation de certains secteurs, comme les lois fédérales sur l'environnement. Un autre ordre juridique important est le droit islamique (*Charia*), qui provient du Coran et s'applique dans le Moyen-Orient et dans quelques États africains.

Indépendamment de l'ordre juridique formel, le rôle du droit dans la société varie considérablement d'un pays à l'autre. Il peut sembler généralement efficace dans certains pays alors que dans d'autres, il aura un faible impact. Ce phénomène reflète souvent la façon dont le droit et l'autorité du gouvernement sont culturellement perçus, mais il peut également dénoter une certaine méfiance liée à la corruption rampante ou à une certaine frustration face à des procédures bureaucratiques complexes; il peut enfin être lié à une confusion dans les différentes lois en vigueur.

Dans de nombreux pays, le droit écrit existe parallèlement au système de *common law*, ce dernier consistant en règles écrites et non écrites issues des coutumes et traditions des communautés. Certains modèles établis de comportements peuvent acquérir force de loi lorsqu'ils deviennent la règle incontestée d'une communauté pour régler les droits ou obligations de ses membres. Dans certains pays, la situation de la *common law* au regard du droit écrit

national est ambiguë, alors que dans d'autres la coutume est codifiée et explicitement reconnue par la législation nationale, qui accorde une reconnaissance juridique aux décisions prises par les autorités traditionnelles. Par exemple, la Loi de 1990 sur les conseils de villages aux Samoa accorde aux conseils villageois traditionnels (fonos) le pouvoir d'élaborer des règles relatives à l'hygiène dans le village et de sanctionner toute violation de ces règles (Article 5). Un certain nombre d'autres pays reconnaissent explicitement le droit coutumier pour fixer les droits de prélèvement d'eau pour des besoins domestiques (par exemple pour boire), pour des raisons d'hygiène ou pour abreuver le bétail.

## **1.2. Législation existante**

Avant d'élaborer une nouvelle loi, il est essentiel d'identifier et d'analyser les nombreuses dispositions légales en vigueur sur le thème concerné. Cette approche permet d'évaluer l'ampleur des réformes nécessaires et de préciser les paramètres dans lesquels toute nouvelle réglementation devra s'inscrire. Dans certains cas, il n'existe aucune loi alimentaire fondamentale et il faut alors élaborer une législation entièrement nouvelle. Dans d'autre cas, le droit alimentaire peut être dépassé, insuffisant, ou comporter une quantité de redondances et de lacunes telle qu'un remaniement total est nécessaire. Dans d'autres cas encore, seuls des changements mineurs seront nécessaires, comme l'ajout de quelques obligations spécifiques ou le renforcement de la coordination. L'analyse préalable du cadre existant est donc indispensable pour plusieurs raisons: si elle conduit à considérer que la législation actuelle est suffisamment pertinente, il est alors préférable de se consacrer à d'autres questions comme l'amélioration de la mise en œuvre et l'application des lois existantes.

Cette analyse du cadre existant doit commencer par la constitution, si elle existe, dans la mesure où ce texte joue le rôle de loi suprême du pays et définit comment les fonctions et responsabilités législatives, exécutives et judiciaires sont attribuées. Certains pouvoirs peuvent être attribués aux autorités nationales (ou à des autorités fédérales dans un système fédéral), d'autres peuvent être dévolus aux États ou aux gouvernements provinciaux et d'autres encore être confiés aux autorités locales ou municipales. Dans certains cas, la constitution peut se référer explicitement à l'alimentation, comme le droit constitutionnel à l'alimentation (voir chapitre 4, note de bas de page 2). La constitution peut également indiquer quels sujets sont réglementés et à quel niveau gouvernemental, ce qui influencera à la fois l'élaboration et l'application des nouvelles législations. Si, par exemple, la

constitution établit que toutes les questions relatives à la santé publique doivent être réglementées à l'échelle locale, il sera alors tout simplement impossible de bâtir un droit alimentaire national, applicable au niveau central.

De même, si la constitution établit une hiérarchie entre les obligations internationales et les dispositions juridiques nationales, il s'agira alors d'une décision essentielle. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 2, le cadre juridique national ne comporte pas que des lois, réglementations et autres instruments développés au niveau national, mais il est également soumis aux accords internationaux que le pays a signés et aux organisations internationales auxquelles il a adhéré. Un pays qui a signé un accord international ou adhéré à une organisation internationale dans le domaine de l'alimentation peut être soumis à des obligations internationales qui se reflèteront nécessairement dans son droit alimentaire.

Après un examen de la constitution et du contexte international, l'analyse s'intéressera à la législation du pays dans le domaine de l'alimentation. Comme cela a été noté au chapitre 3, l'analyse du cadre juridique national de l'alimentation doit prendre en compte de nombreux éléments législatifs relatifs au contrôle, à la sécurité sanitaire et au commerce des aliments, ainsi que toute la législation non spécifiquement consacrée à l'alimentation, mais qui peut avoir une influence sur elle. Il sera toutefois encore plus important d'examiner la loi alimentaire fondamentale du pays, si elle existe. La troisième partie de ce chapitre devrait apporter des éléments utiles pour déterminer les forces et faiblesses de ce type de loi et aider à son élaboration.

Il faut également garder à l'esprit que les instruments pertinents sont constitués non seulement par la législation de niveau national mais aussi par les législations subsidiaires, comme les réglementations de niveau ministériel, ou celles qui sont élaborées par des administrations de niveau inférieur. En fonction du contexte, les décisions des tribunaux peuvent entrer en jeu, ainsi que, le cas échéant, la *common law* et ses pratiques. Dans certains cas, une activité particulière – prévue dans la nouvelle loi alimentaire – peut être toutefois interdite par les réglementations en vigueur. Si la loi autorise les entités et institutions alimentaires à percevoir des honoraires pour leurs services et à utiliser ces ressources (pour renforcer leur dispositif d'inspection ou constituer leurs propres laboratoires, par exemple), des problèmes peuvent apparaître si la législation en vigueur exige que tout paiement de service soit versé au gouvernement central, qui répartit ensuite les fonds dans le cadre de la réglementation alimentaire, comme il le fait pour d'autres



secteurs. Autre exemple: le souhait de confier l'inspection ou l'analyse alimentaire au secteur privé – une tendance qui se développe dans de nombreux pays – peut s'avérer en conflit avec la réglementation en vigueur, si celle-ci interdit la délégation de pouvoir public à d'autres personnes que les agents du service public.

Le dernier secteur à analyser concerne les législations et règles susceptibles d'avoir des effets involontaires sur le droit alimentaire. En effet, certains obstacles ou contraintes réglementaires peuvent, même s'ils sont indirects, affecter les activités relatives à l'alimentation, en imposant des règles et procédures qui conduisent à une augmentation des prix. En témoignent les nombreux systèmes juridiques qui comportent des procédures rendant la législation très difficile à mettre en œuvre, alors que les raisons politiques pour lesquelles ces obstacles ont été créés sont oubliées depuis longtemps. Ces difficultés sont parfaitement illustrées, dans le droit alimentaire, par le nombre d'exigences – mises en place par différentes réglementations – que les candidats doivent satisfaire pour créer une entreprise ou pour obtenir une licence d'exploitation spécifique pour produire, commercialiser, importer, exporter certains produits alimentaires ou pour les vendre sous certaines formes ou dans certains lieux. Diverses réglementations peuvent aussi autoriser l'inspection des mêmes produits ou entreprises alimentaires, quelquefois plusieurs fois de suite. Par ailleurs, au-delà des législations alimentaires ou de santé publique, plusieurs pays ont mis en place des dispositions spécifiquement destinées à promouvoir le tourisme, assurer la délivrance des licences aux hôtels et restaurants et procéder à l'inspection de leurs locaux. Cela conduit à un régime d'inspection pléthorique, qui peut peser de façon significative sur les coûts liés à la création d'une entreprise. L'analyse du cadre actuel permettra d'identifier ce type d'incohérences et de redondances pour les éliminer le plus rapidement possible et mettre en place un encadrement efficace des activités alimentaires.

### **1.3. Institutions et ressources**

Le cadre institutionnel aura également une influence significative sur le processus de révision. On observe souvent des difficultés pour décider quel ministère, entité ou organisation disposera du pouvoir ultime de décision en matière de politique alimentaire, de contrôle des aliments, d'inspection des produits ou des entreprises alimentaires, d'élaboration des normes alimentaires et de leur application. A défaut, on pourrait trouver dans la législation des dispositions contradictoires qui attribueraient les mêmes

pouvoirs – ou des pouvoirs redondants – à des entités différentes. Par exemple, les systèmes d'inspection des importations et exportations se situent souvent au niveau du ministère chargé du commerce, alors que l'importation et l'exportation des produits alimentaires relèvent de la loi alimentaire fondamentale mise en œuvre par le ministère responsable de la santé ou de l'agriculture. De même, la loi de protection des consommateurs, dont la mise en œuvre devrait relever du ministère responsable du commerce, peut inclure des questions comme celles de l'étiquetage et de la publicité alimentaire, alors que la loi alimentaire fondamentale s'en occupe également. D'autres questions, comme l'utilisation des pesticides, qui relèvent de la sécurité sanitaire des aliments, pourraient être attribuées au ministère chargé de l'environnement ou de l'agriculture.

L'inspection de la viande et du poisson constitue un autre point de redondance et d'éparpillement des éléments de législation. Dans ces secteurs, en effet, les pouvoirs de mise en œuvre de la loi peuvent être attribués aux structures responsables de la pêche, des activités vétérinaires, des douanes – et souvent au ministère de la santé. D'autres conflits d'attribution potentiels se situent au niveau du contrôle des entreprises alimentaires. Ces entreprises peuvent en effet être inspectées par des agents du ministère chargé de la santé mais aussi par les autorités municipales. Les commerces alimentaires et les marchés peuvent être inspectés par l'autorité alimentaire centrale, les autorités municipales, le département de la consommation et le bureau des normes, certaines inspections portant spécifiquement sur les poids et mesures, d'autres sur les conteneurs et les étiquettes et d'autres encore sur les ingrédients constitutifs des produits alimentaires. Ces situations ne représentent que quelques exemples du niveau de frustration vécu par les inspecteurs et par le public et elles témoignent de la nécessité de réformer le système de contrôle alimentaire.

Ces chevauchements de responsabilités font partie des faiblesses les plus courantes et les plus préjudiciables des systèmes de contrôle alimentaire dans le monde. Il s'agit notamment de la duplication des ressources (quand une entreprise alimentaire est inspectée par deux ou trois entités différentes, par exemple) et de la lourdeur des bureaucraties (lorsqu'un candidat producteur alimentaire doit demander une licence ou un permis à deux ou trois entités différentes, par exemple). Une autre faiblesse notoire de ces systèmes de contrôle réside dans leur incapacité à répartir efficacement les pouvoirs entre différentes sous entités qui ne parviennent pas à fonctionner ensemble et veulent préserver leurs propres sphères d'influence, ce qui conduit à une certaine confusion des rôles et des fonctions.

Au-delà de ces problèmes de duplication et de comportements de « défense de territoire », l'attribution conflictuelle des pouvoirs peut également rendre les principales entités chargées de l'application de la loi vulnérables à la contestation juridique de leurs activités. Pour éviter cela, il est essentiel que les mandats, pouvoirs et responsabilités soient clairement définis et délimités aussi précisément que possible. Cela peut se faire par le biais de délégations d'autorité, établies au niveau de la loi fondamentale et complétées par des protocoles d'accord soigneusement formulés pour clarifier précisément ce qui est convenu – en termes de contrôle alimentaire – entre les divers ministères ou entités impliqués et au sein de chacun d'entre eux.

La question de savoir quel ministère ou entité sera chargé d'assurer la coordination de l'application du droit alimentaire ne peut pas être tranchée dans l'abstrait. Elle ne peut être résolue qu'en prenant en compte l'ensemble des conditions en jeu dans un pays donné. Dans de nombreux pays, le ministère chargé de la santé est traditionnellement identifié comme la première autorité responsable des questions de sécurité sanitaire, alors que dans d'autres c'est le ministère de l'agriculture qui joue ce rôle. D'autres systèmes attribuent le contrôle du processus de production au ministère chargé de l'agriculture et le contrôle des produits alimentaires – plus loin dans la chaîne alimentaire – au ministère chargé de la santé, alors que l'élaboration des normes alimentaires et le contrôle de l'étiquetage et des poids et mesures seront attribués au ministère chargé du commerce.

Le volume et le type de ressources dont dispose chaque ministère pèseront sur la décision concernant l'attribution de la direction de la mise en œuvre de la législation; la question des ressources reste toutefois susceptible d'évoluer dans le temps. Le fait qu'un ministère ait eu, dans le passé, une relation fructueuse avec les donateurs et qu'il se glorifie ainsi de posséder un laboratoire « dernier cri », ne signifie pas pour autant qu'il dispose aussi des ressources humaines nécessaires pour réaliser les inspections ou même pour utiliser efficacement les équipements du laboratoire. Il est donc nécessaire de procéder à une évaluation véritable et équitable du type de ressources disponibles dans chaque entité – ressources physiques, financières, humaines et en termes de laboratoire – avant d'attribuer à l'un ou l'autre la responsabilité des inspections ou des analyses.

Bien que le choix du ministère destiné à coordonner les activités de contrôle alimentaire et de sécurité sanitaire des aliments dépende des conditions spécifiques de chaque pays et soit, en fait, toujours influencé par des

considérations politiques locales, il y a quelques bonnes raisons d'impliquer davantage le ministère chargé de l'agriculture: tout d'abord, comme cela a été mentionné précédemment, il faut prendre en compte la nouvelle approche qui tend à aborder les questions de sécurité alimentaire, de façon globale, tout au long de la chaîne de production, « de la fourche à la fourchette ». Les aliments sont soumis à de nombreux risques tout au long du processus de production et ces risques devraient être maîtrisés si de bonnes pratiques agricoles, de bonnes pratiques de fabrication et de bonnes pratiques d'hygiène sont appliquées. Le ministère chargé de l'agriculture dispose généralement des compétences et des connaissances nécessaires pour introduire des normes de sécurité et de qualité appropriées dans la chaîne de production alimentaire, depuis la production de la matière première. De plus, dans la mesure où les exportations agricoles constituent souvent une partie essentielle des ressources en devises pour de nombreux pays (notamment les pays en développement), il y a de fortes probabilités pour que le secteur agricole engage des investissements importants pour rendre les produits alimentaires conformes aux normes établies. L'implication du ministère chargé de l'agriculture représente également le meilleur moyen de sécuriser le capital d'investissement des agriculteurs, les mesures préventives appliquées permettant de supprimer les produits non sûrs dès le début de la chaîne alimentaire.

Le ministère responsable de la santé, à l'inverse, peut ne pas être le candidat idéal pour coordonner le système de contrôle alimentaire. En effet, au-delà de ses attributions en matière de sécurité sanitaire des aliments, le ministère est aussi responsable de toute une série d'autres questions sanitaires, comme les soins de santé, les produits pharmaceutiques, le contrôle du tabac, les loisirs et les maladies. La participation de ce ministère reste toutefois importante dans l'élaboration de normes de sécurité sanitaire et de mesures destinées à protéger la santé des consommateurs, s'agissant notamment des propagations de maladies d'origine alimentaire ou des situations d'urgence liées à des contaminations alimentaires. Ce ministère devrait également être associé à la mise en place des politiques nationales de sécurité sanitaire (voir chapitre 4) et en particulier à la fixation du « niveau pertinent de protection » qui guide la mise en place des normes de sécurité sanitaire.

Dans de nombreux pays, les dispositifs d'inspection et les laboratoires dont dispose le ministère responsable de la santé sont souvent partagés, surexploités et leurs ressources sont limitées. De surcroît, il faut admettre, de façon réaliste, que les ministères de la santé de nombreux pays – sauf en cas

de propagation majeure de maladies d'origine alimentaire ou d'autres crises alimentaires – ne considèrent pas la sécurité sanitaire des aliments comme une question importante ni prioritaire, comme c'est le cas pour d'autres questions comme le SIDA ou l'accès aux soins médicaux. Pour ces raisons et d'autres encore, on peut largement justifier l'attribution de la responsabilité première du contrôle alimentaire et de la sécurité sanitaire des aliments au ministère chargé de l'agriculture.

Comme cela a été évoqué ci-dessus, l'agriculture et la santé ne sont pas les seuls ministères à se partager les responsabilités du contrôle et de la sécurité sanitaire des aliments. Bien d'autres ministères pourraient y être associés, comme le commerce, l'environnement, la pêche, l'intérieur (c'est-à-dire les autorités municipales), et le tourisme. Les mandats, pouvoirs et responsabilités de chacun de ces ministères sont en général très diversifiés, de même que leurs niveaux d'expertise et de ressources. L'inspection et le contrôle pourraient être mis en œuvre efficacement dans les centres urbains, mais plus sporadiquement dans les zones rurales; certains secteurs de la chaîne alimentaire pourront être examinés en détail, en raison du grand nombre d'inspecteurs disponibles, mais d'autres pourraient n'être examinés que très superficiellement, voire pas du tout.

Pour éviter le problème de choix entre les nombreux ministères qui sont investis de rôles et de missions, qui défendent des intérêts légitimes dans les systèmes de contrôle alimentaire et qui doivent, par ailleurs régler les conflits qui les opposent les uns aux autres, de nombreux pays ont choisi de restructurer entièrement leur cadre institutionnel et de mettre en place une autorité nationale de l'alimentation autonome chargée de coordonner toutes les activités de contrôle alimentaire dans le pays et d'en assurer le suivi. Ce modèle d'organisation institutionnelle sera évoqué plus loin, dans le paragraphe 3.1.2.1. Toutefois, dans la mesure où le choix de l'autorité de contrôle alimentaire pourrait être influencé par les politiques gouvernementales existantes, l'étape suivante devra consister à réviser ces politiques et à reconsidérer leur pertinence par rapport au droit alimentaire.

#### **1.4. Politiques et priorités**

Dans tout pays, la mise en place du cadre juridique régissant le contrôle, la sécurité et le commerce alimentaire est soumise à l'influence de toutes sortes de politiques, stratégies et priorités, au niveau national, régional ou international. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 4, la question de l'alimentation comporte de nombreux aspects, notamment la sécurité alimentaire, l'aide

alimentaire, le droit à l'alimentation et la nutrition et ces composantes doivent être prises en compte dans l'élaboration ou la révision du droit alimentaire national. D'autres éléments importants influent sur le droit alimentaire: il s'agit de la politique agricole d'ensemble et des questions d'environnement, de santé publique, d'industrie, de réforme foncière et de développement. Les politiques de bonne gouvernance qui favorisent l'accès à l'information, la participation aux prises de décision, la transparence et la responsabilité financière influenceront également sur l'élaboration de la législation alimentaire et le dialogue entre les gouvernements et la société civile.

De nombreux pays ont entrepris, par exemple, de décentraliser les responsabilités gouvernementales et de déléguer une partie de leurs attributions à des niveaux provinciaux ou à des échelons administratifs inférieurs. L'objectif de cette réforme vise à favoriser la participation de la population aux prises de décision et à assurer une gestion plus efficace des ressources, les autorités locales étant généralement mieux placées pour définir leurs besoins en termes de réglementation, de personnels et de ressources. En termes concrets, l'existence d'une politique de décentralisation ou d'une loi de décentralisation pourrait signifier que tout nouveau cadre législatif alimentaire pourrait confier aux autorités locales le pouvoir de réglementer certaines questions spécifiques, le pouvoir de mener certaines inspections et celui d'attribuer les licences aux vendeurs d'aliments de rue, l'autorité centrale conservant un rôle général de décision politique. La politique de décentralisation pourrait également signifier que, dans toute nouvelle législation, le pouvoir de réglementation resterait au niveau de l'administration centrale, tandis que la mise en œuvre de la législation alimentaire serait déléguée aux autorités locales.

La privatisation constitue une autre stratégie que plusieurs pays ont adoptée pour mettre en œuvre la législation régissant de nombreux secteurs. C'est notamment le cas pour les pays en transition vers l'économie de marché, où les structures administratives socialistes ont été démantelées. Dans d'autres pays, la modicité des ressources publiques contraint les responsables gouvernementaux à réviser les structures juridiques existantes pour favoriser les investissements privés et le désengagement du gouvernement du marché et des services. Dans le secteur de l'alimentation, cela se traduit par une réorientation des maigres ressources publiques et des expertises vers le suivi et les audits, le secteur industriel assurant lui-même la garantie de la sécurité sanitaire des produits qu'il distribue sur le marché. Certains gouvernements

peuvent également choisir de confier leurs activités d'inspection et de laboratoire à des organismes privés sous contrat.

D'autres événements politiques influent sur la législation alimentaire nationale et en premier lieu la mondialisation et la régionalisation. L'adhésion de nombreux pays à des organisations régionales, comme l'UE, le MERCOSUR ou le CARICOM les incite à actualiser leur législation alimentaire et à la mettre en conformité avec les exigences de ces organisations. La conception du droit alimentaire peut également être influencée par les politiques d'intégration à l'économie mondiale et aux organisations internationales. Par exemple, dans un pays qui s'engage dans une collaboration avec des institutions nationales et qui adhère à l'OMC, il est clair que le Comité national du Codex jouera un rôle de plus en plus important. Enfin, si un pays s'intéresse particulièrement à la biosécurité, cela aura une certaine influence sur la façon dont la législation alimentaire sera élaborée. Cette approche importante de la politique sera examinée plus en détail dans le chapitre 6.

## **II. MISE EN ŒUVRE**

L'analyse approfondie du cadre juridique ne saurait se limiter à l'évaluation du système juridique et à l'examen des politiques, législations et institutions concernées. Il faut aussi évaluer l'effet que les réglementations en vigueur exercent sur le terrain, en examinant comment elles sont mises en œuvre et quelle est leur influence sur le comportement des individus et des institutions. Il existe souvent d'importants écarts entre les objectifs politiques d'une loi et sa mise en œuvre réelle sur le terrain, après promulgation. De nombreuses législations ambitieuses, cohérentes et techniquement bien formulées, peuvent s'avérer incapables d'atteindre les objectifs visés ou provoquer des effets secondaires inattendus pour toute une série de raisons qui seront décrites ci-dessous. Ce type d'analyse est important car si les causes profondes des difficultés d'application de la loi ne sont pas changées, de nouvelles lois ne fonctionneront probablement pas mieux.

### **2.1. Prendre en compte l'élément politique et humain**

L'efficacité de toute nouvelle législation peut être handicapée par l'absence d'engagement des responsables institutionnels à consacrer l'énergie et les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Cela peut tout simplement s'expliquer par un manque de ressources ou de capacités, notamment dans

les pays en développement. L'adoption d'une nouvelle législation peut représenter aussi, pour les responsables politiques, l'occasion de montrer leur volonté d'engager des réformes sur lesquelles le gouvernement est en réalité ambivalent. Sa mise en œuvre peut, dans certains cas, être entravée par la corruption – un problème que les gouvernements ne peuvent pas (ou ne veulent pas) combattre avec la vigueur nécessaire. Il peut aussi exister une opposition entre diverses unités ou responsables gouvernementaux à l'égard de nouvelles structures institutionnelles, comme l'autorité alimentaire nationale, car cela peut se traduire par des mouvements de fonctionnaires dans les divers ministères concernés. La résistance est souvent due à la crainte que des emplois ne soient compromis du fait du transfert d'activités publiques vers des structures relevant du secteur privé. La résistance au changement peut être importante, en particulier dans les ministères établis de longue date.

L'absence de volonté politique pour assurer une mise en œuvre efficace peut aussi être liée à la façon dont la nouvelle législation a été formulée et adoptée. Par exemple, un ministère dirigé par un ministre particulièrement puissant peut peser sur la promulgation d'une nouvelle législation alimentaire sans avoir besoin du soutien d'autres ministres ou ministères dont les droits et responsabilités seraient mis en cause par la nouvelle législation, ou qui pourraient être sollicités pour aider à sa mise en œuvre. Lorsque c'est le cas, la collaboration peut être handicapée par des jalousies institutionnelles, des comportements de défense de territoire ou par la résistance passive d'institutions gouvernementales et de fonctionnaires qui estiment que leurs intérêts ne sont pas pris en compte dans la promulgation de la nouvelle législation. Comme cela sera évoqué plus loin, les fonctionnaires gouvernementaux constituent un groupe d'acteurs à part entière et leurs intérêts doivent être pris en considération pendant le processus d'élaboration du cadre juridique de l'alimentation. La participation de l'ensemble des acteurs – qui constitue un élément important de la bonne gouvernance – est indispensable pour réussir tout processus de changement juridique.

## **2.2. Intégrer les questions de mise en œuvre dans la conception de la législation**

Dans certains contextes, la législation peut s'avérer difficile à mettre en œuvre, par manque de ressources ou par incapacité d'anticiper les aspects pratiques d'application de la réglementation, comme les modes de promulgation ou les coûts de mise en œuvre. Il existe de nombreux exemples



de réglementations bien formulées mais promulguées sans prendre en compte au préalable le niveau de développement d'un pays ou ses ressources, qui s'avèrent difficiles à appliquer.

Par exemple, dans de nombreux pays, la résolution des différends juridiques repose sur un système judiciaire surexploité et sous financé, en l'absence de solutions alternatives efficaces aux modes juridictionnels traditionnels. Dans ce contexte, aussi bonnes soient elles, les lois ne sont pas bien appliquées faute de mécanismes judiciaires pertinents. Un moyen alternatif viable est le recours aux mécanismes administratifs de mise en œuvre, telles que les sanctions infligées aux contrevenants par une entité administrative ou une institution indépendante, notamment celle compétente en matière d'alimentation. De telles sanctions peuvent consister en un simple avertissement, la suspension ou le retrait d'une licence spécifique (pour créer une entreprise alimentaire, par exemple), ou encore une peine pécuniaire. Ces mesures peuvent être encore plus efficaces si elles sont déléguées à une entité ou une autorité alimentaire, les modalités d'administration de la preuve étant alors moins exigeantes qu'en matière pénale<sup>1</sup>, ce qui permet de résoudre les affaires en évitant la lourdeur et la lenteur des procédures criminelles.

Autre exemple: la législation alimentaire peut mettre en place divers bureaux, commissions et procédures pour tenter de coordonner et de structurer les activités de contrôle alimentaire dans le pays, mais cela peut nécessiter des ressources financières ou humaines dont le gouvernement ne dispose pas. Il est important que la réglementation prenne en compte la capacité réelle des pouvoirs publics à contrôler le processus de production et de distribution alimentaire, avec des services d'inspection en sous-effectif et des infrastructures de base, comme les bâtiments, les équipements et les véhicules, très modestes. De plus, même lorsque les laboratoires existent, ils peuvent ne pas être dotés des moyens appropriés pour réaliser les indispensables analyses de résidus de pesticides, d'hormones, de mycotoxines, de contaminants chimiques ou d'autres substances spécifiques.

---

<sup>1</sup> Alors que dans les instances pénales (dans les juridictions de *common law*) la culpabilité de l'accusé est habituellement établie « au-delà du doute raisonnable », (*beyond a reasonable doubt*), dans les instances administratives les moyens de preuve se fondent normalement sur la « prépondérance de la preuve » (*preponderance of the evidence*) ou « l'équilibre des probabilités » (*balance of probabilities*) – en d'autres termes, sur la plus grande probabilité. À l'inverse, dans les juridictions de droit civil, la principale différence peut résider dans la charge de la preuve ou la hiérarchie des moyens de preuve.

Une des stratégies utilisées pour faire face à la limitation des ressources consiste à intégrer dans la législation un mécanisme de recouvrement des coûts qui habilite l'autorité alimentaire à percevoir des honoraires pour les inspections réalisées dans le cadre de la réglementation en vigueur. De nombreuses variantes peuvent être imaginées dans ce domaine: honoraires demandés pour chaque inspection, pour chaque analyse de laboratoire, ou seulement lorsque l'inspection demandée par le producteur ou l'importateur se situe en dehors des heures ouvrables. On peut aussi imaginer que les entreprises alimentaires s'acquittent d'un forfait mensuel, ou annuel, pour l'ensemble des inspections. Mais la question se pose (voir par. 1.2.) de savoir si ce mécanisme de recouvrement des coûts est juridiquement possible, dans la mesure où certains pays exigent que tout paiement versé au gouvernement soit déposé dans un fonds consolidé, administré par le ministère responsable des finances et redistribué par la suite à travers le processus budgétaire habituel.

Une autre solution d'optimisation des maigres ressources disponibles consiste à les mutualiser entre différents secteurs. Lorsque chaque ministère ou unité dispose de capacités d'analyses de laboratoires limitées et éparpillées, les avantages de la mutualisation sont évidents. Dans de nombreux cas, les activités d'inspection peuvent être intégrées, de même que les équipements et les ressources humaines. Le paragraphe 3.1.2.1. analysera en détail les arguments avancés pour préconiser la centralisation des activités de contrôle alimentaire et le chapitre 6 examinera les questions de biosécurité et les tendances qui se dessinent pour regrouper dans le cadre d'une entité ou d'une structure unique, non seulement la sécurité sanitaire des aliments mais aussi la santé animale et végétale.

### **2.3. Recueillir les contributions des acteurs**

Les spécialistes qui collaborent avec les gouvernements pour élaborer la loi, adhèrent largement au postulat selon lequel la qualité de la loi et de sa mise en œuvre repose essentiellement sur une implication efficace de la société civile à sa préparation. Dans le domaine de l'alimentation, les protagonistes comprennent les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, les autorités centrales ou locales, les producteurs, les consommateurs, la communauté scientifique et universitaire, le secteur de l'industrie touristique ainsi que de nombreuses organisations du secteur privé. Certains acteurs peuvent s'organiser en groupes d'influence ou de pression, à l'instar des organisations de protection des consommateurs, des organisations de

producteurs ou des syndicats, mais ils peuvent aussi participer à titre individuel au processus de consultation qui devrait accompagner l'élaboration de toute réglementation. Dans certains cas, une fois que la loi est promulguée, ces acteurs peuvent jouer un rôle formel dans les structures institutionnelles mises en place (au sein de l'entité ou du conseil de l'alimentation, par exemple). Ils peuvent aussi apporter leur contribution pendant la période de commentaires publics prévue par la loi avant que toute nouvelle réglementation ne soit définitivement adoptée.

L'obligation de concertation avec les acteurs pendant le processus d'élaboration législative va bien au-delà de l'organisation de quelques séminaires ou ateliers en fin de parcours. Elle suppose un véritable engagement en termes d'écoute et de prise en compte des besoins, des objectifs et des perspectives des utilisateurs actuels ou potentiels visés par la législation alimentaire, à chacune des étapes du processus de révision, d'analyse et d'élaboration. Ce travail demande du temps et il devrait, idéalement, faire l'objet de consultations approfondies, menées sur le terrain, avec les personnes réellement concernées, et non pas – comme c'est le plus souvent le cas – dans une capitale éloignée. Les consultations devraient être engagées dès le début du processus et pas seulement après la rédaction d'un premier projet.

Une participation élargie offre l'avantage d'améliorer la qualité de la législation, mais elle constitue aussi un facteur significatif d'amélioration de sa mise en œuvre. En aidant à créer un consensus en faveur de la législation, on en favorise l'exécution effective et on entretient un « sentiment d'appartenance ». Lorsque la législation reflète les perceptions et les points de vues de tous les acteurs, cela peut générer un soutien à la loi et une pression active pour sa promulgation, contrairement à l'indifférence ou à la résistance passive déclenchées par des législations n'ayant fait l'objet d'aucune concertation préalable. En définitive, la participation publique contribue à promouvoir la législation dans l'ensemble de la société, à la fois chez ceux qui sont directement concernés et chez ceux qui le sont moins.

Les fonctionnaires gouvernementaux représentent aussi une catégorie importante d'acteurs dans le processus de formulation législative, car ils pourraient connaître de sérieux problèmes lorsque la nouvelle loi alimentaire aura été élaborée. Comme nous l'avons noté précédemment, certaines équipes ou unités pourraient considérer que le nouveau système les dépossède de certaines de leurs responsabilités, sans qu'elles aient été

consultées. Ces structures pourraient bien, en conséquence, chercher à résister à la mise en place de la législation ou à la dévaloriser. De plus, le fait que les agents chargés de l'application de la loi n'aient pas été associés à son élaboration signifie qu'ils n'en connaissent ni le contenu, ni les procédures et cela peut conduire à une application inappropriée. Ce risque peut être évité par l'organisation de consultations nationales tout au long du processus de préparation législative, mais aussi en veillant à ce que la nouvelle législation fasse l'objet d'une promotion appropriée et d'une campagne d'information et d'éducation sur son contenu en direction des fonctionnaires concernés et du grand public. Par exemple, les fonctionnaires chargés des inspections alimentaires devraient être convenablement formés au travail d'application de la loi et plus particulièrement aux règlements d'exécution, dans la mesure où certains d'entre eux sont très détaillés et techniques. Si la loi n'est pas comprise et soutenue par ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre, son application risque d'être difficile, y compris pour ceux qui y sont soumis.

#### **2.4. Évaluer la faisabilité du changement**

Après les phases d'identification et d'analyse des législations existantes et l'évaluation des contraintes liées à l'environnement juridique, institutionnel et politique, l'étape suivante s'applique à évaluer la capacité à corriger les défauts identifiés ou au moins à limiter leurs effets. Si les problèmes sont apparus pendant la phase de mise en œuvre de la réglementation, comment ces défauts d'application peuvent-ils être corrigés? Si, à l'inverse, c'est le cadre juridique qui est en défaut, quelles étapes techniques et politiques sont nécessaires et quels obstacles faut-il écarter du chemin? Les changements peuvent-ils être accomplis par le biais de réglementations ou de règles administratives émises par le ministère concerné en premier chef? C'est souvent la solution la plus facile et la plus rapide. Mais ces mesures nécessiteront-elles la collaboration d'un autre ministère, un accord entre deux ministères ou une intervention du parlement, ou du gouvernement? Ces procédures peuvent prendre un temps considérable et aggraver les incertitudes politiques.

Il est important de savoir, concrètement, jusqu'à quel point les décideurs sont prêts à s'ouvrir au changement, dans un cadre donné. Dans certains pays, on pourra aisément proposer, préparer et adopter les réformes juridiques nécessaires; dans d'autres pays, ou d'autres circonstances, la législation ne pourra pas être modifiée et les réformateurs devront travailler dans le cadre des paramètres réglementaires – quelque imparfaits qu'ils soient. Dans les deux cas

de figure, il sera essentiel d'appréhender le cadre législatif dans toute sa complexité pour être en mesure de développer les stratégies appropriées en prenant en compte tous les aspects de ce cadre.

Une autre question importante est celle de savoir quel niveau de priorité il faut accorder aux changements. On peut parvenir à d'excellents résultats dans un environnement difficile, ce qui montre bien l'intérêt d'une approche réaliste pour élaborer une nouvelle législation ou mettre en place de nouvelles structures institutionnelles. Les réglementations qui supposent des changements radicaux dans des comportements profondément enracinés, qui nécessitent de nouvelles et importantes ressources ou qui entraînent des bouleversements spectaculaires du cadre institutionnel – sans qu'un travail préalable de préparation n'ait été entrepris – peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre. Il est également important de ne pas se départir d'une vision à long terme, même si l'on peut être tenté d'appliquer des solutions provisoires pour corriger certains défauts législatifs et institutionnels. En effet, l'impatience dont peuvent faire preuve les gouvernements ou les autres acteurs pour trouver des solutions rapides ne doit pas les conduire à légiférer dans la hâte, car cela pourrait nuire à l'efficacité de la législation, tant à court qu'à long terme. La question n'est donc pas « quelle est la solution parfaite? », mais plutôt « quelle est la stratégie la plus économique et la plus simple pour satisfaire les besoins politiques essentiels d'un pays, compte tenu de la situation concrète qui y prévaut? »

En conséquence, les pays qui envisagent d'actualiser leur cadre juridique devront suivre les étapes suivantes: (1) analyser la législation existante; (2) identifier l'ensemble des activités existantes en rapport avec l'alimentation; (3) identifier les institutions et le personnel impliqués; (4) évaluer impartialement les ressources existantes et potentielles ainsi que les capacités des acteurs; (5) concevoir le meilleur scénario d'affectation des ressources en fonction des objectifs et priorités du gouvernement et; (6) corriger ce modèle idéal de répartition des ressources à la lumière de la situation concrète du terrain et des obstacles identifiés.

Dès lors que cette analyse aura été menée, les gouvernements pourront s'engager dans le choix des institutions, mécanismes de coordination, politiques, pouvoirs, infractions et approches éthiques du contrôle alimentaire qui seront mobilisés pour élaborer et mettre en œuvre la loi alimentaire fondamentale.

### **III. ÉLABORER UNE LÉGISLATION ALIMENTAIRE NATIONALE**

Les cadres réglementaires nationaux qui régissent le secteur alimentaire varient considérablement d'un pays à l'autre, en termes de sophistication et de portée. Quelques pays ne disposent d'aucune législation alimentaire spécifique, mais utilisent plutôt les réglementations existantes en matière de santé publique ou de protection des consommateurs. D'autres ont choisi d'appliquer directement des outils internationaux comme les normes, directives et codes de conduite du Codex Alimentarius. D'autres encore peuvent avoir promulgué une quantité de lois et réglementations pour traiter certaines questions alimentaires spécifiques, ou pour répartir les responsabilités entre ministères et unités gouvernementales spécifiques en matière de contrôle alimentaire, créant ainsi un imbroglio de règles conflictuelles ou redondantes. La législation peut être en place depuis des décennies et ne plus refléter les concepts, principes ou définitions modernes. Elle peut aussi avoir fait l'objet d'amendements ou d'ajouts dans certains domaines et pas dans d'autres, ce qui est générateur d'incohérences. Cette diversité de situations montre combien l'actualisation du cadre juridique national en matière d'alimentation est nécessaire.

Comme cela a été évoqué dans le chapitre premier, la législation alimentaire peut englober les divers secteurs qui doivent être soumis à réglementation pour garantir la sûreté de la production, de la vente et de la manutention des produits alimentaires. Le troisième chapitre a passé en revue ces secteurs, qui vont des réglementations sur les résidus nocifs aux réglementations moins directement liées à l'alimentation. L'étendue de ces secteurs indique clairement les difficultés que rencontrera un gouvernement ou un ministère qui envisage de « promulguer une loi alimentaire fondamentale » ou d'éliminer toutes les incohérences, redondances et lacunes du système en vigueur, par la promulgation d'une législation globale. Malgré ces difficultés, l'intégration de toutes les activités liées à l'alimentation dans le même cadre juridique et institutionnel reste possible, si les gouvernements entreprennent toutes les études approfondies nécessaires. Il y aura inévitablement des thèmes mieux traités que d'autres, là où les institutions et les personnels seront plus spécifiquement qualifiés et on rencontrera sans doute aussi des résistances au changement, explicables par des raisons historiques ou scientifiques. Mais les autorités politiques devraient être, malgré tout, en mesure d'identifier ces activités et de les intégrer dans une structure administrative unique, sous l'égide de la législation relative au contrôle alimentaire. Ce chapitre est consacré au processus d'élaboration de ce type de législation.

### **3.1. Éléments de la loi alimentaire fondamentale**

Le contenu et les dispositions d'une loi alimentaire fondamentale peuvent varier en fonction des pratiques législatives d'un pays, ainsi que des nombreux facteurs analysés dans les parties II et III de ce chapitre. Cependant, ces législations contiendront toujours un certain nombre de dispositions relevant des catégories suivantes: (i) dispositions introductives, notamment les objectifs, buts et définitions; (ii) dispositions de principe et administratives attribuant les pouvoirs et responsabilités des structures chargées d'appliquer la loi; (iii) dispositions spécifiques relatives à l'alimentation et à la production, l'importation, l'exportation et la vente des produits alimentaires; (iv) infractions et sanctions pour violation; et (v) dispositions diverses, s'agissant notamment de l'identification des législations existantes qui pourraient être abrogées ou amendées, ainsi que du pouvoir d'élaborer des réglementations. Chacun de ces aspects fait l'objet d'un examen détaillé ci-après.

#### 3.1.1. Dispositions introductives

Il s'agit, en premier lieu, de définir la portée et les objectifs de la loi alimentaire. Ces dispositions n'ont généralement aucun effet juridique réel, mais elles fonctionnent plutôt comme une déclaration politique expliquant les raisons pour lesquelles une loi est promulguée et les buts qu'elle entend servir. Le préambule de ces dispositions introductives peut, par exemple, proclamer que l'objet de la loi est de « réglementer la fabrication, la vente, l'importation et l'exportation de produits alimentaires », ou « de protéger la santé humaine ». D'autres objectifs courants peuvent viser à « promouvoir le commerce », « améliorer la nutrition » ou « protéger les consommateurs ». Comme cela a été précisé dans le chapitre 4, certains pays peuvent, dans les dispositions introductives, préciser que la loi entend promouvoir la sécurité alimentaire ou le droit à une alimentation adéquate.

Après avoir exposé ses objectifs ou ses buts, la réglementation peut préciser sa portée, c'est-à-dire le spectre d'activités et de thèmes qu'elle entend couvrir. Elle peut, par exemple, s'appuyer sur une déclaration générale qui englobe l'ensemble de la production alimentaire depuis la récolte ou l'abattage jusqu'à la commercialisation et la vente. À l'inverse, la portée de la réglementation peut être limitée à certaines étapes de la chaîne, ou exclure certaines activités déjà couvertes par d'autres législations.

Ensuite, la législation alimentaire proposera des définitions pour les principaux termes employés. Des sources internationalement reconnues comme le Codex et d'autres législations nationales portant sur des thématiques voisines sur des sujets voisins – si elles existent – peuvent être utilisées pour élaborer ces définitions. La liste des définitions contenues dans la loi alimentaire ne doit pas être considérée comme un glossaire des termes du contrôle alimentaire en général, mais elle vise plutôt à définir clairement les termes qui apparaissent dans le texte de la loi. En fait, ces définitions constituent un point de référence en matière de terminologie pour dissiper tout doute qui pourrait apparaître quant à l'application de la loi. Par exemple, si la définition du terme « propriétaire » est vague ou limitée et ne couvre pas les importateurs, les exportateurs, les agents, etc., la loi ne pourra peut-être pas poursuivre une personne accusée d'importer des denrées alimentaires dangereuses, sous prétexte qu'il (ou elle) n'est pas « propriétaire » de ces denrées alimentaires. Toutefois, dans les pays qui disposent d'une loi d'interprétation – qui sert à définir certains termes de façon uniforme – afin de pouvoir les appliquer à l'ensemble de la législation nationale, certaines définitions peuvent s'avérer inutiles.

La définition du terme « alimentation » joue, à l'évidence, un rôle important dans la délimitation du champ d'application de la loi. Le terme « alimentation » peut renvoyer spécifiquement aux « produits alimentaires »; il peut aussi se référer à tout ce qu'un être humain peut ingérer; il peut encore inclure ou exclure l'eau; et il peut enfin spécifiquement exclure les médicaments, le tabac et le « chewing-gum ». La définition du terme « alimentation » dépendra aussi du choix des institutions responsables de l'application de la loi et de la nature de leur expertise. Bien qu'il n'existe pas de règle stricte, il est généralement conseillé d'exclure de cette définition le tabac, les cosmétiques et les médicaments, car leur contrôle nécessite une expertise que l'on ne trouvera sans doute pas immédiatement dans le ministère ou l'entité qui sera probablement chargé d'appliquer le droit alimentaire. La définition du terme « alimentation » devra, si possible, s'inspirer de celle qui est proposée par la terminologie du Codex.

La définition du terme « entreprise alimentaire » est également importante, car elle permettra à l'autorité chargée de la mise en œuvre de la loi d'exercer son contrôle sur tous les lieux où les produits alimentaires sont fabriqués, conditionnés, préparés, servis et vendus. Les décideurs politiques doivent décider si la loi s'applique à tous ces sites, notamment ceux qui ne sont pas habituellement considérés comme des entreprises alimentaires, comme les cantines de chantiers, d'écoles ou d'hôpitaux. Le terme « vendre » devrait lui aussi se voir attribuer une définition étendue, pour s'assurer qu'il couvre bien



l'offre, la publicité, le stockage, l'étalage, la livraison etc., contre une rémunération ou à titre d'échange. Une fois de plus, élargir la définition permet d'éviter toute lacune dans l'application et empêcher qu'un contrevenant potentiel puisse prétendre qu'il (ou elle) ne s'occupe pas d'alimentation par profit et donc ne « vend » pas les produits alimentaire, ce qui le met à l'abri des poursuites.

### 3.1.2. Dispositions relatives à l'organisation administrative et à l'attribution des compétences

Une des principales activités de la législation alimentaire consiste à définir les pouvoirs qui seront exercés sous son égide et à identifier les autorités publiques auxquelles ces pouvoirs seront conférés. En règle générale, les dispositions de cette catégorie concernent : (1) la ou les structures responsables de l'administration du système de contrôle alimentaire; (2) les conditions de mise en place et de fonctionnement du Comité consultatif de l'alimentation ou du Conseil de l'alimentation, s'il existe; (3) le corps d'inspection et les pouvoirs et responsabilités des inspecteurs de l'alimentation; et (4) les laboratoires.

#### 3.1.2.1. *L'autorité alimentaire*

La législation alimentaire peut décider, lorsqu'elle répartit les responsabilités de mise en œuvre du contrôle alimentaire, de conserver un système où diverses entités sont responsables des divers aspects du contrôle alimentaire et parallèlement, de charger un ministère spécifique de coordonner les activités de contrôle alimentaire dans le pays et de faire respecter la réglementation alimentaire<sup>2</sup>. Le système exposé dans la version 2 du nouveau modèle de loi alimentaire, présentée en annexe, se base sur ce principe d'organisation. Mais d'autres configurations sont possibles, comme par exemple la création d'une nouvelle autorité centrale, gouvernementale ou paragouvernementale, chargée d'assurer la coordination et la mise en œuvre de l'ensemble des activités de le contrôle alimentaire. Le Canada, l'Irlande et le Belize ont choisi cette option, dans laquelle toutes les composantes du système, c'est-à-dire, la coordination, l'élaboration de la politique, les inspections, les analyses de laboratoire et les procédures administratives, sont regroupées au sein d'une organisation unique. C'est l'approche « autorité unique » présentée dans la version 1 du nouveau

---

<sup>2</sup> Comme cela a été évoqué dans le paragraphe 1.3., il existe de bonnes raisons pour attribuer cette responsabilité au ministère responsable de l'agriculture plutôt qu'au ministère chargé de la santé; il s'agit cependant d'une décision politique, prise au niveau du gouvernement.

modèle de loi alimentaire présentée en annexe. (Les trois versions du nouveau modèle de loi alimentaire font l'objet d'une analyse plus approfondie dans le paragraphe 4.2. ci-dessous).

Une solution intermédiaire, qui se situe entre l'option « autorités multiples » et l'option « autorité unique », consiste à maintenir les responsabilités du contrôle alimentaire de divers secteurs spécifiques à divers ministères et entités, tout en créant une autorité supra ministérielle chargée de surveiller et de coordonner les opérations de l'ensemble du système. Dans ce cas, le ministère responsable de l'agriculture pourrait se charger des secteurs de la production primaire; le ministère chargé de la santé aurait la responsabilité de l'inspection de l'ensemble des bâtiments où des produits alimentaires sont préparés et servis; le service des douanes assurerait le contrôle aux frontières et les autorités municipales inspecteraient les commerces alimentaires et les marchés – l'ensemble étant supervisé par une autorité de coordination qui se chargerait également de la formulation de la politique alimentaire. C'est une option séduisante, dans laquelle – pour des raisons déjà soulignées – les ministères, entités ou autres unités ne sont pas dépossédés de leurs missions de contrôle de certains secteurs alimentaires au profit d'une autorité exécutive unique. Cette approche est appelée « l'approche intégrée » car elle permet à la fois de confier l'inspection aux ministères directement concernés et de créer un mécanisme global de coordination. Elle est décrite dans la version 3 du nouveau modèle de loi alimentaire, en annexe. Cette troisième approche est souvent choisie par défaut, lorsque l'on considère que l'approche par une autorité unique représente un bouleversement institutionnel trop important.

Chacun des trois systèmes présente des avantages et des inconvénients: le choix d'une structure indépendante – l'autorité unique ou l'approche intégrée – permet d'éviter les problèmes liés aux conflits, chevauchements et duplication des activités (et de fait, les lacunes, incohérences et conflits que l'on constate avec le régime actuel de sécurité sanitaire des aliments pourraient inciter – en profitant de la mise en place d'une nouvelle législation – à créer une autorité centrale). D'un autre côté, le transfert des ressources humaines et physiques des ministères et entités existants à une organisation créée de toutes pièces suscite des coûts financiers et des risques de perturbation des activités de contrôle non négligeables pendant les premières étapes de l'opération.

L'approche « autorités multiples » est moins coûteuse et crée un minimum de perturbations, mais elle ne réussira que si la sphère d'influence de chaque entité associée au contrôle alimentaire est parfaitement définie et délimitée et si chacune de ces entités fait preuve de bonne volonté. Si les responsabilités ne sont pas correctement définies dans la législation alimentaire elle-même (ou par le biais d'accords entre ces diverses entités) ou si ces structures ne sont pas prêtes à collaborer et à coordonner leurs opérations de contrôle alimentaire, ce système est voué à l'échec.

### *3.1.2.2. Conseil de l'alimentation*

Quelle que soit la décision prise sur la configuration de l'autorité chargée de l'application de la loi, il est fortement recommandé que la loi alimentaire fondamentale mette en place un comité ou conseil de l'alimentation pour assister le ministre ou le chef de l'autorité alimentaire dans la mise en œuvre de la loi. Un tel comité devrait comprendre des représentants de tous les ministères et entités associés aux activités de contrôle alimentaire au niveau national, notamment l'agriculture, la santé, les douanes, les autorités municipales, les normes, le commerce et l'industrie. Si le comité est amené à jouer un rôle de réglementation (délivrer, suspendre ou retirer les licences alimentaires, par exemple), il ne doit pas compter de représentants du secteur privé en son sein, en raison des conflits d'intérêts potentiels qui peuvent apparaître si les « réglementés » sont aussi les « réglementeurs ». À l'inverse, si le comité ne joue qu'un rôle consultatif, il est souhaitable d'y inclure non seulement des représentants des organisations de consommateurs, mais aussi des représentants des producteurs, importateurs et exportateurs. Certains comités s'adjoignent les services d'un expert juridique pour aider à élaborer les règlements et d'autres associent un représentant d'une institution nationale d'enseignement supérieur ou de recherche à leurs travaux.

Comme cela a déjà été noté, le mandat du comité peut n'être que consultatif, ou être investi d'une autorité exécutive. Les dispositions de la loi préciseront le rôle du comité. Par exemple, une disposition pourrait établir que le mandat du comité consiste à « conseiller le ministre sur la production, l'importation, l'exportation, l'étiquetage, le transport, la manutention et la vente des produits alimentaires ». Outre les tâches déjà mentionnées, le comité peut être chargé d'autres fonctions, notamment l'appui à l'élaboration de nouvelles réglementations dans le domaine de l'alimentation; le traitement des appels interjetés par les citoyens, s'agissant de tel ou tel aspect de la loi alimentaire; la délivrance de conseil dans les situations d'urgences; l'élaboration de la politique

alimentaire nationale et; la mise en œuvre des activités d'information publique destinées à sensibiliser la population aux questions de sécurité sanitaire des aliments. Lorsqu'une autorité centrale de l'alimentation a été mise en place, le comité de l'alimentation constitue un des ses organes principaux et assure un rôle de réglementation et de supervision.

Dans certains pays, le comité (ou le conseil) de l'alimentation joue le rôle de Comité national du Codex, et – à ce titre – il est chargé de définir la position du gouvernement sur les diverses questions discutées par le Comité du Codex Alimentarius et ses organes subsidiaires; il assure également la collecte et la coordination des contributions du gouvernement pour l'élaboration des normes internationales du Codex <sup>3</sup> (voir chapitre 2).

### *3.1.2.3. Inspection et analyse*

La législation alimentaire doit également créer et définir les rôles, fonctions et responsabilités d'une autre structure administrative: le service d'inspection, qui est chargé, à travers son corps d'inspecteurs, de l'application du droit alimentaire. L'approche de l'inspection consistait traditionnellement à rechercher les contrevenants, établir les preuves des infractions et déclencher le processus de sanctions prévues par la loi. Cette approche a considérablement évolué au cours des dernières années, les inspecteurs étant désormais investis d'une mission plus éducative, principalement axée sur la vulgarisation et la formation des responsables des entreprises alimentaires aux exigences de la réglementation et aux obligations qu'elle leur impose. Plutôt que d'orienter leurs travaux sur l'identification des violations de la législation alimentaire, les inspecteurs assurent désormais une fonction d'audit et de suivi des résultats de l'autocontrôle des entreprises alimentaires<sup>4</sup> (voir à ce sujet, le paragraphe 2.3. du chapitre 4).

---

<sup>3</sup> Dans d'autres pays, le Comité national du Codex pourrait constituer une entité séparée ou constituer un comité subsidiaire du Comité de l'alimentation. Quelle que soit la configuration, la participation du pays aux activités du Codex est à la fois souhaitable, profitable - voire essentielle - si le pays adhère à l'OMC ou envisage de le faire.

<sup>4</sup> Comme les réglementations comportent des listes d'infractions et de sanctions, on considèrera généralement qu'elles ont adopté une approche stricte d'application, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Pour comprendre l'approche et la philosophie de l'autorité alimentaire, il sera nécessaire d'examiner les documents qui définissent sa politique, s'agissant notamment des objectifs assignés aux inspecteurs de l'alimentation, et de ceux qui traitent de leur formation et de leur comportement.

L'intégration au corps des inspecteurs dépendra du type de structure institutionnelle mise en place par la loi, ainsi que des besoins logistiques du ministère ou de l'entité qui dirigera cette structure institutionnelle. Si un seul ministère est responsable de l'application de la loi, alors les inspecteurs seront probablement des agents de ce ministère. S'il s'agit d'une autorité alimentaire centrale, les inspecteurs seront probablement des personnels travaillant sous ses auspices. Dans certains pays, qui ont mis en place un système hybride (voir la version 2 ou la version 3 du nouveau modèle de loi alimentaire en annexe) ou en cas de pénurie de personnel, la loi peut attribuer au ministre (ou au chef de l'autorité alimentaire), le pouvoir de nommer ou de « désigner » les inspecteurs: cela permet à l'autorité responsable d'utiliser ses propres employés, mais aussi de faire appel à des agents d'autres ministères et entités dans le cadre de l'application de la loi. Par exemple, même si c'est le ministère responsable de la santé qui est chargé de la mise en œuvre globale de la loi, il peut – s'il ne dispose pas suffisamment d'agents dans certaines zones reculées – désigner des agents des douanes aux postes frontières pour assurer l'application de la loi. Dans ce cas, un responsable de la douane, sera « nommé » inspecteur et chargé d'appliquer la réglementation relative à l'alimentation.

Au-delà de la définition des pouvoirs, la législation doit également proposer des directives en matière d'exercice de la loi et préciser leurs limites. Elle devra donc définir l'étendue des pouvoirs attribués aux inspecteurs et préciser les conditions dans lesquelles ils exerceront ces pouvoirs (dans certains systèmes législatifs, ces éléments peuvent figurer dans des règles spécifiques de procédure pénale ou dans la réglementation alimentaire générale). Les inspecteurs disposent généralement du pouvoir d'arrêter et de fouiller des personnes ou des véhicules, avec ou sans mandat, s'ils soupçonnent que la loi a été violée. Ils peuvent aussi pénétrer dans des locaux où des produits alimentaires sont fabriqués, traités, calibrés, emballés, marqués, étiquetés, stockés, vendus, manipulés ou servis. Il faut toutefois noter que la plupart des pays appliquent une exception pour les habitations – où l'on ne peut pénétrer que muni d'une autorisation spéciale. Les inspecteurs peuvent demander des informations à la personne responsable d'une entreprise alimentaire et ils sont habilités à peser, compter, mesurer, marquer, sceller ou ouvrir tout échantillon alimentaire. Ils peuvent également, au titre de leur collecte d'information, prélever des échantillons ou des photos, lire toute valeur enregistrée par les instruments de mesures installés dans l'entreprise alimentaire ou procéder à leurs propres mesures.

Les inspecteurs disposent de pouvoirs d'application plus importants lorsqu'ils décèlent l'existence d'un problème dans l'entreprise alimentaire. Ils peuvent alors émettre une notification d'amélioration ordonnant à une entreprise alimentaire de procéder à certaines améliorations dans un délai prescrit et ils peuvent, simultanément, saisir la nourriture, la détruire si elle présente un risque pour la santé humaine ou fermer une partie ou l'ensemble de l'entreprise alimentaire. Ils peuvent aussi disposer du pouvoir – temporaire ou permanent – de délivrer et retirer des licences d'exploitation d'établissements alimentaires. S'agissant des aliments d'origine animale, les inspecteurs disposent souvent de pouvoirs spécifiques dans des situations particulières, comme le pouvoir d'interdire ou de restreindre les importations, les exportations et les mouvements des animaux et des produits d'origine animale à l'intérieur du pays. Les inspecteurs peuvent aussi disposer du pouvoir d'abattre ou d'ordonner la destruction d'animaux infectés ou morts ainsi que des animaux appartenant aux exploitations voisines.

La législation alimentaire devra également préciser quelques autres responsabilités et droits concernant les inspecteurs et les citoyens soumis à l'inspection. La réglementation doit, par exemple, obliger les propriétaires, directeurs et employés des locaux inspectés de coopérer avec les inspecteurs. Elle doit également autoriser les inspecteurs à recourir, dans l'exercice de leurs fonctions, à une assistance des forces de l'ordre, des autorités locales ou des autorités douanières, si une résistance est attendue. Il peut s'agir de questions de routine, comme entrer dans une entreprise alimentaire ou mettre en place des mesures exceptionnelles, comme la quarantaine, l'abattage, les barrages routiers et d'autres mesures similaires. Enfin, la loi doit contraindre les inspecteurs à la confidentialité afin qu'ils ne diffusent aucune information relative au fonctionnement d'une entreprise alimentaire, acquise à l'occasion d'une inspection.

La législation doit aussi, au-delà des questions d'inspection, mettre en place un système permettant d'identifier et de certifier les laboratoires officiels et les agents chargés de l'analyse des échantillons saisis par la loi. Le ministre, ou le chef de l'autorité alimentaire est généralement investi par la loi du pouvoir d'identifier et de choisir les laboratoires officiels; la législation devrait autoriser une grande latitude pour cette sélection car, dans de nombreux pays, on constate un besoin et un souhait de plus en plus nets de faire appel à des laboratoires privés dans ce domaine.

Des législations complémentaires permettront d'indiquer, dans le cadre du droit alimentaire, si des honoraires peuvent être demandés pour les inspections et les analyses de laboratoires. Dans la plupart des pays, des honoraires peuvent être demandés pour chaque inspection ou analyse, alors que dans d'autres les honoraires ne sont dus que si l'inspection ou l'analyse est réalisée en dehors des heures de travail. Les honoraires peuvent aussi – dans certains ressorts – être évalués sur une base annuelle, comme s'il s'agissait d'un service permanent d'accompagnement des activités de suivi et de contrôle mises en place par les entreprises elles-mêmes.

### 3.1.3. Dispositions spécifiques à l'alimentation

Un des principaux objectifs de la législation alimentaire consiste à formuler les grandes lignes des principales exigences réglementaires applicables à l'alimentation. La législation attribue, par ailleurs, le pouvoir de réglementer certains aspects spécifiques de l'alimentation. Le ministre ou le chef de l'autorité alimentaire pourra, par exemple, être habilité à édicter des règles concernant des questions alimentaires spécifiques, comme l'hygiène, le conditionnement, le transport, l'étiquetage, les additifs, la falsification et la contamination. La législation alimentaire contiendra une série de dispositions importantes dans ces domaines, établissant, par exemple, que tous les aliments exportés doivent être soumis à inspection, que les fabricants de produits alimentaires doivent mettre en place des procédures de traçabilité, que les entreprises alimentaires doivent suivre et faire respecter les règles en vigueur en matière d'hygiène, que les responsables des entreprises alimentaires doivent tenir des registres détaillés et que les étiquettes doivent se conformer à des modèles précis. Certaines législations prévoient l'obligation d'accompagner tous les produits alimentaires vendus dans le pays d'un document de garantie décrivant la nature et la qualité des denrées alimentaires qui les composent<sup>5</sup>. Quelques législations contiendront aussi des dispositions spécifiques pour les aliments de rue, alors que d'autres se contenteront d'appliquer les règles d'hygiène en vigueur. Les grandes lignes de ces dispositions figureront dans la loi fondamentale, mais les détails d'application feront l'objet de réglementations secondaires. Cette répartition sera détaillée dans le paragraphe 3.2., ci-dessous.

---

<sup>5</sup> Le nouveau modèle de loi alimentaire n'exige plus de garanties, car ce concept est couvert, dans la plupart des pays par le droit des contrats.

Le droit alimentaire doit également préciser certaines règles relatives aux produits alimentaires importés et exportés. Les importateurs ou exportateurs seront généralement tenus de solliciter les autorisations adéquates auprès des autorités appropriées et seront soumis à d'autres exigences administratives, dont certaines proviennent d'autres législations. Par exemple, de nombreux pays exigent que les produits végétaux soient accompagnés d'un certificat phytosanitaire émis par l'organisation nationale de protection des végétaux du pays exportateur.

Les expéditions de produits importés font généralement l'objet d'une inspection au port d'entrée dans le pays ou à la destination finale (à condition que le conteneur ait été scellé et marqué à l'entrée). Il en va de même pour les expéditions d'exportation, qui sont soumises à inspection au point de sortie, même si l'autorité a des relations régulières avec certains exportateurs; les inspections peuvent également être réalisées dans l'entreprise elle-même, avant le conditionnement des produits.

Les inspecteurs peuvent prélever des échantillons des produits alimentaires importés et exportés, (en conformité avec les règles en vigueur pour prélever, sceller et marquer) et détenir les produits alimentaires jusqu'à ce que l'analyse ait été effectuée; les inspecteurs peuvent ordonner que les produits alimentaires soient reconditionnés ou réétiquetés s'ils ne se conforment que partiellement aux normes requises; enfin, en dernier ressort, un inspecteur peut détruire les produits alimentaires qu'il estime dangereux pour la santé et pour lesquels un reconditionnement ou un réétiquetage s'avèrera sans effet.

Certains pays intègrent dans le droit alimentaire des dispositions particulières pour certains types de produits, comme les aliments pour bébés, les nouveaux aliments, les aliments fonctionnels ou les aliments GM. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 3, ce traitement spécial est justifié par le fait que la législation alimentaire est insuffisante et que ces aliments spéciaux doivent être, comme les autres types de produits alimentaires, aptes à la consommation humaine. La pression publique est quelquefois si forte à cet égard que les gouvernements peuvent chercher à montrer clairement qu'ils ont pris des initiatives sur ces questions sensibles en leur consacrant, dans la



loi, des têtes de chapitre ou des paragraphes spécifiques<sup>6</sup>. Ici encore, la loi fondamentale ne contiendra que les principes directeurs de ces dispositions, les détails se trouvant dans les réglementations.

#### 3.1.4. Infractions et sanctions

Une fois que la loi alimentaire a défini et réparti les pouvoirs qui peuvent être exercés sous son autorité et ceux qui relèvent des autorités publiques qui auront été investies de ces pouvoirs, et dès lors qu'elle a défini les paramètres dans lesquels ces autorités exerceront ces pouvoirs, elle devra leur déléguer également le pouvoir de sanctionner. Les infractions doivent être définies en même temps que les sanctions et les procédures correspondantes. Décider quelles activités seront considérées comme des infractions à la loi est une décision politique, qui doit être prise au niveau de l'élaboration de la loi. Même lorsque l'inspecteur travaille avec une approche coopérative, il sera toujours nécessaire de définir les infractions en termes juridiques (et d'établir les sanctions qui leur correspondent) car si certaines entreprises alimentaires ne respectent pas les dispositions prévues en termes de contrôle, il faudra procéder à des audits et appliquer le droit. (Voir le paragraphe 3.1.2.3. et la note de bas de page 4.)

Parmi les infractions relevées par la législation alimentaire, les plus courantes portent sur l'utilisation d'un processus interdit pour la fabrication ou le stockage d'un produit alimentaire; la vente d'un produit alimentaire dans des conditions douteuses; la vente d'aliments altérés ou contaminés; la vente de produits alimentaires non conformes aux normes en vigueur; l'ouverture d'un établissement alimentaire sans disposer de la licence appropriée; le non respect des règles de traçabilité; l'importation ou l'exportation de produits alimentaires sans les documents administratifs obligatoires; la parution d'une publicité mensongère ou trompeuse sur un produit alimentaire quelconque; le non respect des règles établies en matière de manutention par le personnel d'une entreprise alimentaire; l'entrave au travail d'un inspecteur; l'usurpation de l'identité d'inspecteur; le décachetage de tout échantillon saisi par la justice et toute une série d'autres d'infractions.

---

<sup>6</sup> Cette distinction est particulièrement importante, s'agissant de sujets quelquefois controversés, dans la mesure où ces exigences peuvent être susceptibles de changer avec l'évolution des connaissances scientifiques. Les détails en matière de conditionnement, d'étiquetage et de publicité devraient donc, pour ce type d'aliments, se situer au niveau des réglementations secondaires afin que les changements puissent être répercutés plus facilement.

Les infractions au droit alimentaire peuvent également être commises par les inspecteurs eux-mêmes et il faut souligner que ces infractions ne sont pas mentionnées dans certaines législations alimentaires. Les inspecteurs peuvent, en effet, commettre des infractions et notamment saisir des produits alimentaires pour des raisons autres que celle de leur dangerosité pour la santé humaine ou de leur non-conformité aux normes de qualité (avec un risque d'altération de ces produits), dissimuler des intérêts financiers dans une entreprise alimentaire ou divulguer à des tiers des informations recueillies dans le cadre de la loi et dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Après avoir défini les infractions, la législation doit préciser les sanctions encourues. Une fois encore, la sanction relève du choix politique, même si les systèmes juridiques et judiciaires peuvent également mentionner les types de sanctions encourues. Dans ce domaine, certains pays s'appuient uniquement sur le droit pénal, alors que d'autres peuvent également appliquer des sanctions administratives à certaines infractions alimentaires.

Dans le système de *common law*, comme dans le droit civil, les sanctions administratives présentent généralement deux grandes caractéristiques communes. En premier lieu, le pouvoir de sanctionner est conféré à une entité administrative et non pas à un corps judiciaire. Dans le secteur alimentaire, cela signifie qu'une structure gouvernementale ou une autorité alimentaire indépendante disposerait du pouvoir de sanctionner certains types d'infractions. En second lieu, les sanctions administratives sont imposées hors procédure judiciaire, c'est-à-dire sans l'intervention d'un tribunal. En conséquence, l'agent n'est pas requis d'apporter la preuve conformément aux règles de droit pénal (voir note de bas de page 1) et il n'est pas non plus soumis aux contraintes des procédures pénales. Dans ces conditions, les sanctions administratives peuvent constituer un mécanisme alternatif viable, plus rentable, plus opportun et plus pratique que les sanctions pénales.

Les sanctions, qu'elles soient administratives ou pénales peuvent prendre diverses formes: amendes quotidiennes, si une entreprise alimentaire ne se conforme pas aux termes d'une notification d'amélioration émise par un inspecteur; suspension ou retrait d'une licence de fabrication, d'importation ou d'exportation de produits alimentaires; emprisonnement et confiscation de produits alimentaires ou d'autres produits utilisés en rapport avec l'infraction. Certaines législations prévoient l'application d'amendes aggravées pour les contrevenants récidivistes. Pour garantir les droits des citoyens, la privation de

liberté (imposition d'une peine d'emprisonnement) est exclue du champ des sanctions administratives et ne peut être prononcée que par un tribunal pénal.

La loi devra ensuite établir les procédures applicables aux sanctions. Le principal objectif des règles procédurales de toute législation est de garantir les droits constitutionnels et d'autres droits légaux de base. Les procédures relatives à la notification, au droit à un procès et au droit d'appel d'une décision négative sont prévues pour protéger les droits de l'individu, notamment le droit à l'application de la loi et le droit à une défense appropriée. En conséquence, de nombreuses législations alimentaires adressent – dès qu'une infraction a été constatée – une notification au contrevenant pour l'informer des faits, de la date et de la nature de l'infraction ainsi que des sanctions encourues. La notification est délivrée avant l'application de toute sanction, afin d'offrir à l'accusé une opportunité raisonnable d'objecter, par écrit ou en personne. De plus, il dispose du droit de faire appel d'une décision de l'autorité exécutive auprès d'une autorité supérieure, d'un tribunal civil ou d'un tribunal administratif, dans un délai prescrit.

Enfin, il est important de s'assurer que le niveau des sanctions est suffisamment élevé pour être dissuasif et en même temps suffisamment faible pour ne pas être disproportionné par rapport à l'infraction commise. Une façon de s'assurer que les sanctions sont appropriées pour les infractions mineures telles que celles qui sont commises par les vendeurs d'aliments de rue (vente sans licence, dans un local non autorisé ou en violation des règles d'hygiène, par exemple) consiste à incorporer dans la législation un système de sanctions fixes dites « sanctions immédiates » qui peuvent être imposées sur le champ par les inspecteurs, dans le respect des procédures établies. Ces amendes sont comparables, dans de nombreux pays, à des contraventions pour stationnement interdit, c'est-à-dire qu'une sommation est immédiatement émise et elle peut directement être renvoyée avec le règlement de l'amende, sauf si le contrevenant décide de contester l'accusation.

Dans la plupart des pays, les amendes et sanctions prescrites par le droit alimentaire sont faibles et peu dissuasives, en raison notamment de la dévaluation de la monnaie du pays dans le temps. Comme les sanctions sont définies au niveau de la disposition législative principale, leur relèvement exigerait un amendement de la loi et c'est pourquoi les amendes restent au même niveau pendant des années ou des décennies et que leur valeur de dissuasion diminue. Une solution à ce problème persistant serait de

promulguer une loi séparée, qui comprendrait un multiplicateur, c'est-à-dire qui établirait que les sanctions listées dans la législation alimentaire sont, par la présente, multipliées par 100, 500 ou 1000, le cas échéant. Une autre stratégie consiste à ne pas mentionner de sanctions spécifiques dans la loi, mais de faire plutôt apparaître une échelle et d'accorder au tribunal le pouvoir de choisir la sanction appropriée dans l'échelle indiquée. Tant que le niveau supérieur de l'échelle est suffisamment élevé, cette stratégie peut compenser les effets de l'inflation pour un certain nombre d'années; elle n'est toutefois efficace que pour une durée limitée.

Une solution innovante consisterait à lier la sanction à un paramètre économique neutre comme, par exemple, le salaire mensuel d'un fonctionnaire, dans un grade donné. En conséquence, une infraction mineure serait définie comme valant le quart du salaire mensuel d'un fonctionnaire d'un niveau moyen, alors qu'une infraction grave pourrait attirer une sanction dix fois supérieure au même salaire mensuel. L'avantage de cette méthode est qu'elle ne fixe pas de montant précis et qu'en conséquence les montants des sanctions sont supposés s'élever au fil du temps – bien que cela suppose aussi que le gouvernement augmente les salaires de ses fonctionnaires. Dans certains pays, ce n'est pas toujours une hypothèse plausible, mais ce système constitue malgré tout une amélioration par rapport à la mention d'un montant fixe, dans une loi qui peut prendre des années à être promulguée – période pendant laquelle la monnaie peut avoir été dévaluée et continuer à décliner.

Pour appliquer la loi, certains pays utilisent d'autres outils que leurs sanctions pénales et civiles (voir le paragraphe 2.2. du chapitre 4). Par exemple des instruments économiques, comme les mécanismes du marché et de fixation des prix peuvent être utilisés comme alternative aux sanctions, pour inciter au respect des normes. Ces solutions peuvent s'appuyer sur la législation en matière de soutien et de suivi institutionnel, mais elles sont en premier lieu destinées à influencer les comportements, à travers des incitations et des dissuasions financières (taxes et subventions). Par exemple, les abattements d'impôts peuvent être utilisés pour encourager les comportements responsables et – à l'inverse – les charges peuvent être utilisées comme outil de dissuasion.

### 3.1.5. Dispositions diverses

Les législations alimentaires contiennent généralement des dispositions couvrant d'autres questions importantes, mais qui n'entrent dans aucune des

catégories déjà abordées. Par exemple, diverses dispositions peuvent traiter les questions de responsabilité, établissant que les inspecteurs ou fonctionnaires ne sont responsables d'aucune action faite en bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. D'autres dispositions peuvent spécifier la responsabilité des agents d'une société dans le cas où celle-ci commet une violation de la loi.

La législation alimentaire peut aussi spécifier des présomptions légales dans le cadre de la mise en œuvre de la loi, bien que cela puisse dépendre aussi des pratiques législatives en vigueur. Dans certains pays en effet, la présomption légale relève d'une procédure de droit civil ou pénal applicable à toutes les procédures et législations. Les présomptions légales les plus courantes peuvent porter sur le fait qu'un certificat d'analyse, censé avoir été signé par le directeur ou le chef d'un laboratoire officiel, pourra être utilisé comme une preuve des faits qu'il présente; qu'un paquet qui porte le nom et l'adresse d'un fabricant ait été fabriqué par cette personne; que tout produit normalement vendu à des fins de consommation humaine est réellement propre à la consommation humaine et que toutes les substances présentes dans un conteneur ou une expédition sont identiques à celles de l'échantillon prélevé.

Toute nouvelle législation entraîne d'importants changements dans le système de contrôle alimentaire. En conséquence, certaines lois, réglementations ou instructions préalablement promulguées seront modifiées ou abrogées. La législation alimentaire devra, dans ce cas, établir la liste des dispositions à abroger ou amender dans d'autres législations pour rendre les changements effectifs. Il s'agit là d'une disposition importante, car, comme cela a été évoqué dans le chapitre 3, les dispositions relatives à l'alimentation sont souvent dispersées dans l'ensemble du cadre législatif concerné par la nouvelle loi. Si des lois précédentes ont été remplacées, la nouvelle loi pourra alors établir qu'elles sont entièrement ou partiellement abolies, ou établir une liste spécifique des dispositions abolies. La loi peut également prévoir certaines dispositions transitoires qui permettent de maintenir en vigueur les lois et réglementations existantes, pendant un temps déterminé ou jusqu'à ce qu'une action spécifique soit prise. Les éléments présentés dans le chapitre 3 pourraient faciliter l'examen des dispositions qu'il y aurait lieu d'abroger ou d'amender après la promulgation d'une nouvelle législation alimentaire.

À la fin du texte de loi alimentaire figure généralement une série de dispositions énumérant les nombreuses questions que le ministre (ou toute autre personne investie de l'autorité, comme le chef de l'autorité alimentaire centrale) pourra

traiter par le biais de règlements d'application de la loi pour en réaliser les objectifs. La liste des règlements peut être extrêmement détaillée ou peut n'évoquer que les grandes lignes des questions concernées. Dans les deux cas, le pouvoir d'élaboration de règlements est rarement limité, car la loi contient habituellement une déclaration générale précisant que les autorités compétentes peuvent « élaborer tous les règlements jugés nécessaires pour réaliser les objectifs de la loi ». Selon le thème concerné, l'autorité responsable pourra être assistée dans la préparation des règlements ou autres instruments subsidiaires, par le conseil de l'alimentation, le Comité national du Codex, des comités techniques ou les diverses structures associées au contrôle alimentaire.

Les questions qui apparaissent le plus souvent dans les réglementations alimentaires ont déjà été abordées dans la deuxième partie du chapitre 3, ainsi que dans le paragraphe 3.1.3. ci-dessus. Il s'agit notamment des règlements relatifs à l'hygiène alimentaire, l'irradiation alimentaire et l'étiquetage alimentaire. D'autres questions sont susceptibles d'apparaître dans les instruments secondaires. Il s'agit notamment de l'organisation et du fonctionnement du conseil de l'alimentation mis en place par la législation principale; des procédures détaillées pour la délivrance ou la suppression des licences alimentaires – et en particulier les critères d'attribution - et des procédures que les inspecteurs doivent suivre pour prélever des échantillons dans une expédition alimentaire. Les règlements peuvent également définir les qualifications requises pour les inspecteurs et laborantins travaillant dans le cadre de la législation alimentaire, ainsi que pour la formation des agents appelés à manipuler les aliments. La frontière entre ce qui devrait figurer dans la législation alimentaire elle-même et ce qui devrait plutôt relever de règlements et d'autres instruments secondaires sera abordée dans le paragraphe suivant.

### **3.2. Instruments subsidiaires**

La nature du cadre juridique alimentaire d'un pays est fonction d'une série de facteurs, notamment le système juridique, la tradition législative et d'autres facteurs déjà abordés. Un usage rédactionnel très répandu consiste à recommander que la plupart des législations de niveau parlementaire, notamment la législation alimentaire, soient formulées à un niveau basique et renvoient les détails et exigences spécifiques aux instruments subsidiaires tels que les règlements, nomenclatures et formulaires en *common law* ou les décrets, arrêtés et circulaires selon le droit civil.

Reléguer les détails aux instruments de mise en œuvre (réglementations, arrêtés etc.) présente deux avantages: en premier lieu cela facilite l'adoption de la loi fondamentale, dans la mesure où plus la loi est générale, moins elle est susceptible d'être contestée par d'autres ministères ou organismes gouvernementaux; en second lieu, cette procédure permet d'intégrer plus facilement et plus rapidement tout amendement qui s'avèrerait nécessaire, en lien avec les avancées scientifiques ou l'évolution des conditions politiques. C'est-à-dire qu'au lieu d'avoir à changer les termes de la loi pour apporter certains amendements au droit alimentaire, l'autorité habilitée (généralement le ministre responsable de l'agriculture ou de la santé, le chef de l'autorité alimentaire centrale – voire le premier ministre) dispose du pouvoir de créer ou d'amender des instruments subsidiaires et ainsi de rester réactif à toute évolution.

Les instruments subsidiaires de la loi fondamentale peuvent prendre diverses formes et les terminologies varient en fonction de la nature du système en vigueur dans le pays. Dans les pays de *common law*, on trouve en général des réglementations, des nomenclatures et des formulaires. Les réglementations sont généralement formulées dans les mêmes termes que les lois de niveau parlementaire, c'est-à-dire que leurs dispositions se présentent sous forme d'articles. Les nomenclatures, quant à elles, se présentent généralement sous forme de listes. Par exemple, une législation alimentaire peut présenter, en annexe, une nomenclature contenant des listes d'honoraires d'inspections, d'additifs interdits ou d'informations types devant figurer sur les étiquettes des produits alimentaires. Les formulaires, comme les nomenclatures, ne ressemblent pas aux lois ou réglementations de niveau parlementaire, mais ils contiennent plutôt, comme leur nom l'indique, des modèles de formulaires de candidatures, certificats, reçus et autres documents requis par la législation alimentaire.

Dans les pays de droit civil, les instruments subsidiaires à la loi fondamentale sont formés par les textes réglementaires constitués, par ordre hiérarchique, de décrets, arrêtés et circulaires. Les décrets et arrêtés ont une portée générale et sont juridiquement contraignants; ils ont donc la forme d'un texte juridique et sont composés d'articles. Les circulaires constituent des textes d'interprétation administrative de nature à préciser aux agents les modalités d'application d'un texte et peuvent prendre la forme de lignes directrices, recommandations, formulaires, de modèles types, etc.

La frontière entre ce qui devrait figurer dans la législation de niveau parlementaire et dans les instruments subsidiaires dépend, une fois de plus, des traditions législatives du pays. Il est toutefois possible d'avancer certaines observations générales. En premier lieu, comme cela a déjà été évoqué, tout élément susceptible d'être modifié ne devrait pas figurer dans la loi fondamentale. Il s'agit notamment des dispositions basées sur l'état actuel des connaissances scientifiques ou technologiques et de toutes les dispositions liées à des situations spécifiques. Par exemple, il n'est pas conseillé de faire figurer dans le texte de la loi fondamentale, lorsque l'on évoque la création d'un conseil scientifique, une liste détaillée des membres (notamment si la liste a été élaborée en référence à des personnes particulières), dans la mesure où ces mêmes personnes peuvent, avec le temps, évoluer vers d'autres fonctions professionnelles, dans les mêmes institutions ou dans des structures totalement différentes. Le problème existe si la législation identifie les membres de façon nominative, les prochains ministres seraient liés par ces dispositions. De même, le ministre, le ministère, le département ou la division ne devraient pas être désignés nominativement dans le texte de la loi fondamentale, car les dénominations et attributions des ministères peuvent changer, le ministre de l'agriculture et des pêches devenant, par exemple, le ministre de l'agriculture et des coopératives et cela risque de rendre obsolète au moins une disposition la loi. En conséquence, il est plutôt conseillé d'utiliser la formule « ministre responsable de l'agriculture » ou « ministre chargé de la santé ».

Il va de soi que les instruments subsidiaires ne doivent pas entrer en conflit avec la loi fondamentale. Les termes définis dans la loi ne doivent pas faire l'objet de définitions divergentes au niveau des réglementations et les procédures mises en place par la loi fondamentale doivent constituer le socle sur lequel les procédures plus détaillées sont construites, au niveau des instruments subsidiaires. De même, tous les efforts doivent être entrepris pour s'assurer que les règlements ou réglementations alimentaires constituent en eux-mêmes un ensemble cohérent. De cette façon, si la loi fondamentale venait à être abrogée, le système mis en place dans les instruments subsidiaires pourrait persister. Si le système est bien conçu, la loi d'abrogation pourrait disposer – et c'est souvent le cas – que toutes les réglementations subsidiaires émises dans le cadre de la loi abrogée demeurent valables comme si elles avaient été élaborées dans le cadre de la nouvelle loi, sauf si elles sont explicitement abrogées.



Un autre principe important réside dans le fait que les instruments subsidiaires doivent être au service des buts et objectifs de la loi fondamentale et ne peuvent représenter un quelconque pouvoir en eux-mêmes. Comme les réglementations et autres instruments similaires sont interprétés en fonction de la loi fondamentale, ils peuvent faire l'objet de contestations si ils s'appliquent à autre chose qu'amplifier les pouvoirs et les droits établis par la loi fondamentale. En conséquence, l'octroi de tout pouvoir officiel doit se situer dans le cadre de la loi fondamentale. La réglementation, par exemple, ne peut pas conférer aux inspecteurs le droit d'arrêter et de fouiller des véhicules, car un citoyen mécontent pourrait contester cette réglementation *a posteriori* (ainsi que les actions gouvernementales prises dans le cadre de ces réglementations) au titre d'abus de pouvoir car non avalisé par la loi principale. Cette notification d'opposition pourrait toutefois être limitée par la reconnaissance du fait qu'une fois que les grandes lignes de pouvoirs spécifiques ont été établies dans la loi fondamentale, les détails peuvent être laissés aux instruments subsidiaires chargés de l'appliquer. Dans de nombreux pays, il est courant, par exemple, que la loi alimentaire soit couplée avec une série de réglementations spécifiques qui précisent les rôles et responsabilités des institutions et personnes mentionnées dans la loi fondamentale.

Le débat sur les instruments subsidiaires des législations alimentaires ne serait pas complet sans mentionner la question des normes alimentaires. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 2, la reconnaissance de la Commission du Codex Alimentarius comme source de normes alimentaires internationales – dans le cadre de l'Accord SPS – a renforcé la valeur de ces normes et a incité de nombreux pays à les adopter. De même, de nombreuses normes vétérinaires élaborées par l'OIE, également reconnue comme source de normes par l'Accord SPS, portent directement sur les questions d'alimentation.

Les normes peuvent être horizontales ou verticales, obligatoires ou facultatives. Les normes horizontales sont les normes applicables à une grande série d'aliments divers (comme par exemple les normes de conditionnement ou d'étiquetage) alors que les normes verticales s'appliquent à un produit alimentaire spécifique. Comme cela a été noté précédemment, les normes du Codex et de l'OIE, bien que théoriquement non contraignantes en elles-mêmes, le deviennent pour les membres de l'OMC, à travers l'Accord SPS. Les pays membres ne peuvent déroger aux normes internationales qu'à partir du moment où ils peuvent justifier cette

dérogação avec des arguments scientifiques et en se basant sur l'analyse des risques. La question de savoir si les normes seront mises en œuvre par le biais de dispositions relevant de la loi fondamentale, à travers des règlements, des nomenclatures, des formulaires dans les pays de *common law* ou par des textes de nature réglementaire dans les pays de droit civil, ou par tout autre moyen, dépendra des choix gouvernementaux, mais, comme noté ci-dessus, il est fortement conseillé de traiter les détails par le biais de réglementations de niveau inférieur, qui pourront être promulguées, amendées ou abrogées plus facilement, sur décision du Conseil des ministres, d'un ministre spécifique ou du chef de l'autorité alimentaire centrale.

#### **IV. MODÈLES DE LOI**

##### **4.1. Généralités**

Les pays qui envisagent de réformer leur cadre juridique national dans un certain nombre de domaines s'inspirent souvent des lois des pays voisins pour aborder ces questions et mettre en œuvre les stratégies appropriées. Ils peuvent aussi faire appel aux sources internationales pour y trouver les « meilleures pratiques » ou des recommandations en matière de réformes législatives et réglementaires. De temps en temps, ils s'inspirent aussi de « modèles de loi » dans le domaine choisi, auprès des mêmes grandes sources, internationales, comme la FAO ou l'OMS. Dans la plupart des secteurs, les modèles de loi n'existent pas et c'est généralement une bonne chose. Le Bureau juridique de la FAO déconseille l'utilisation de ce type de modèles – et il n'est pas le seul à le faire – car il estime que les lois ne peuvent pas être élaborées hors du contexte national; elles doivent, au contraire, s'adapter au contexte, s'agissant notamment de la politique alimentaire nationale, et s'élaborer dans ce cadre, en coopération avec les responsables gouvernementaux et acteurs nationaux. Cette position a été développée sans ambiguïté dans une récente publication de la Division de l'alimentation et de la nutrition de la FAO:

Malheureusement [la loi alimentaire modèle FAO/OMS de 1976] n'était pas toujours parfaitement adaptée étant donné que ses préceptes n'étaient pas compatibles avec tous les systèmes juridiques. Par ailleurs, elle ne reflétait pas les évolutions de concepts et d'enjeux que la législation alimentaire avait connu au cours du temps. Enfin, la stricte

application des termes du modèle de loi a conduit de nombreux pays à faire abstraction des dispositions, des principes et des normes requis par leurs propres contextes, leurs structures administratives et leurs cadres juridiques (Étude FAO Alimentation et nutrition n°76, Annexe 6).

D'un autre côté, lorsqu'un large consensus international est établi sur le contenu de la législation dans un domaine particulier, cela peut faciliter la préparation et la diffusion de lignes directrices – voire d'un modèle de loi, dans certains cas spécifiques – pour le développement d'une législation dans ce domaine. S'il existe, par exemple, une forte identité régionale et une intention affirmée, parmi les pays de la région, de promulguer des législations harmonisées, il pourrait être intéressant de faire circuler un modèle de loi avalisé par un forum régional mais appelant, dans chaque pays, à un important travail d'adaptation au contexte national.

Certains sujets se prêtent plus facilement à ce processus: dans le secteur de la protection des végétaux, par exemple, la FAO a préparé des instructions de rédaction – ou des législations phytosanitaires modèles – pour la région du Golfe, les Caraïbes et l'Amérique centrale. Une des raisons pour lesquelles l'utilisation d'une législation modèle a connu un certain succès dans le secteur phytosanitaire est qu'elle ne pose pas de questions politiques déterminantes pour l'élaboration de la législation nationale – contrairement aux secteurs du contrôle alimentaire et de la sécurité sanitaire des aliments. Par exemple, la décision de créer au sein de la législation de protection des végétaux, un comité *ad hoc* destiné à conseiller le ministre responsable de l'agriculture en matière phytosanitaire, n'a pas la même ampleur que celle qui concerne la création d'une autorité alimentaire centrale ou le transfert de l'application de la loi alimentaire du ministère responsable de la santé à celui chargé de l'agriculture, ou *vice versa*. En effet, le secteur du contrôle alimentaire est soumis à de telles lacunes et redondances au niveau des autorités de mise en œuvre qu'il ne se prête pas facilement à des solutions « modèles » ou stéréotypées.

Toutefois, comme cela a été exposé dans la troisième partie de ce chapitre, certains éléments du droit alimentaire fondamental ne varient pas considérablement d'un pays à l'autre et pourraient, en conséquence, figurer dans un modèle de loi alimentaire. Compte tenu des ressources limitées qui caractérisent l'environnement actuel, tous les pays ne peuvent pas recourir à des conseils internationaux et individualisés ou aux consultations qui leurs seraient nécessaires pour actualiser leur cadre juridique alimentaire national

de façon indépendante. De plus, le désir « d'harmonisation » est de plus en plus reconnu par les forums internationaux. Par exemple l'Accord SPS incite spécifiquement les pays à harmoniser leurs normes de sécurité sanitaire des aliments et l'Accord OTC cherche à harmoniser des réglementations techniques comme celles qui s'appliquent au conditionnement et à l'étiquetage. Toutes ces raisons militent en faveur de la diffusion d'un modèle de loi alimentaire.

#### **4.2. Nouveau modèle de loi alimentaire**

Le contexte décrit dans la première et la deuxième partie de ce chapitre et les grandes lignes du contenu d'une loi alimentaire fondamentale précisées dans le chapitre III ont servi de cadre général aux auteurs pour élaborer un nouveau modèle de loi alimentaire, en se fondant sur l'expérience de la FAO en matière de conseils législatifs apportés aux pays membres, à travers le monde. Ce nouveau modèle s'appuie sur des informations recueillies auprès d'experts de divers départements techniques de la FAO, notamment la Division de l'alimentation et de la nutrition, qui collabore étroitement avec le Bureau juridique de la FAO pour conseiller les États membres sur les questions institutionnelles, législatives et réglementaires dans le domaine de l'alimentation.

Les annexes qui suivent le chapitre 6 contiennent le texte d'un nouveau modèle de loi alimentaire. Comme cela a déjà été indiqué dans le paragraphe 3.1.2.1., ce nouveau modèle de loi est présenté en trois versions différentes, qui correspondent aux trois principaux types de systèmes de contrôle alimentaire en vigueur. La version 1, dite « système d'autorité unique » préconise la mise en place d'une autorité alimentaire centrale, avec un mandat et des fonctions bien définis. Les avantages de ce système sont nombreux, notamment la capacité de mettre en place et d'exécuter une politique alimentaire nationale et d'appliquer les mesures alimentaires de façon uniforme, à travers l'ensemble des secteurs et niveaux gouvernementaux. Un tel système centralisé permet aussi de mobiliser plus efficacement les ressources et offre un avantage en cas de pénurie alimentaire. Enfin, une autorité alimentaire centrale peut être également mieux placée pour honorer les obligations nationales et internationales du pays et participer efficacement à l'élaboration des normes au niveau régional et international.

La version 2, dite « système à autorités multiples » préconise le partage des responsabilités nationales du contrôle alimentaire entre plusieurs entités.

Comme cela a déjà été évoqué dans ce chapitre, ce partage peut exister par défaut ou refléter un choix délibéré de répartition des responsabilités, personnels et ressources à des secteurs spécifiques. La faiblesse de ce type de système a déjà été analysée: manque de coordination, redondances ou lacunes dans la couverture; déséquilibres de mise en œuvre selon les régions et les municipalités et en conséquence perte de confiance des producteurs, des importateurs, des exportateurs et des consommateurs. Il faut toutefois considérer que les systèmes de contrôle alimentaire ne se limitent pas à favoriser la sécurité sanitaire des aliments, ils assurent aussi l'équité des pratiques commerciales et la promotion du commerce à l'exportation. En conséquence, on pourrait justifier, dans certaines situations, la mise en place ou le maintien d'un système basé sur le principe du contrôle sectoriel. On peut aussi souhaiter confier un certain nombre de responsabilités aux autorités municipales, mieux informées des pratiques locales en matière de commerce alimentaire et qui pourraient répondre plus rapidement et plus efficacement aux urgences alimentaires dans leurs secteurs. Dans d'autres cas, le choix d'un système à autorités multiples peut s'expliquer par la résistance à la mise en place de tout autre type de système. Cependant, même si ce cas de figure suppose l'existence d'une série de lois et de réglementations destinée à régir des secteurs spécifiques, la version 2 du nouveau modèle de loi alimentaire suppose que la responsabilité primaire de la mise en œuvre de cette loi soit attribuée à un ministère spécifique.

La version 3, dite « système intégré », est un compromis entre les deux premières approches. Elle préconise de répartir les fonctions du système de contrôle alimentaire en quatre catégories, les deux premières relevant d'une entité centrale alors que les deux autres demeurent dans le cadre des multiples autorités qui assurent le contrôle alimentaire dans le pays. Ces catégories sont les suivantes: (1) évaluation et gestion des risques, formulation de la politique et élaboration des lois, réglementations et normes; (2) coordination, suivi et audit du contrôle alimentaire; (3) inspection et mise en vigueur; (4) éducation et formation. Dans cette troisième version du nouveau modèle de loi alimentaire, une autorité centrale est mise en place mais elle ne dispose pas des pouvoirs étendus attribués à l'autorité unique de la version 1. Elle sert plutôt à répondre aux besoins – limités mais essentiels – décrits en (1) et (2) ci-dessus, à savoir élaborer la politique et coordonner certains aspects du système national de contrôle alimentaire. Les ministères sectoriels et entités continueront à exercer leurs fonctions d'inspection et de mise en vigueur ainsi que leur mandat éducatif, mais sous la supervision globale de l'autorité centrale. Dans cette situation,

des protocoles d'accord peuvent aider à définir clairement les mandats respectifs de ces autres entités.

Les trois versions de ce nouveau modèle de loi alimentaire présentées en annexe ne doivent pas être considérées comme immuables, mais plutôt comme des exemples qui illustrent les trois principaux systèmes de contrôle alimentaire, l'un établissant une autorité alimentaire centrale, le second reposant sur de multiples entités et le troisième conservant les multiples entités existantes pour certains objectifs tout en établissant une autorité centrale pour d'autres. Alors que les avantages de la première et troisième approche sont nombreux, la diversité des variables explorées dans ce chapitre devrait montrer clairement les nombreuses raisons pour lesquelles de nombreux pays pourraient opter pour la deuxième approche. Dans tous les cas, les auteurs espèrent que les pays trouveront utile de sélectionner tout d'abord la version du nouveau modèle de loi alimentaire qui leur convient le mieux, pour ensuite l'adapter précisément à leurs besoins nationaux.

#### **4.3. Le modèle de loi alimentaire FAO/OMS de 1976**

Comme indiqué précédemment, il existe un modèle de loi alimentaire élaboré par le Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, en 1976. Ce modèle a été largement diffusé et a influencé l'élaboration de la législation alimentaire de nombreux pays. Des copies de ce modèle de loi alimentaire continuent à être demandées et son existence est connue de tous. En conséquence, même si l'on voulait totalement abandonner l'utilisation des modèles de législation dans le secteur de l'alimentation, ce ne serait pas facile. De plus, comme cela a été précisé ci-dessus, la préparation et la diffusion d'un modèle de loi peut présenter certains avantages. C'est pourquoi ce document en propose un, en espérant qu'il s'avérera utile pour les pays qui ont besoin de consulter des modèles de législation alimentaire. Toutefois, avant d'abandonner le modèle de loi alimentaire de 1976, il est important d'analyser ses faiblesses, pour comprendre les raisons de son abandon progressif et la nécessité de l'actualiser.

L'introduction du modèle de loi alimentaire FAO/OMS de 1976 établit qu'il a été élaboré « en termes généraux, afin de pouvoir être adapté à toutes sortes de situations locales », mais sa rédaction ne correspond ni à un modèle de *common law* ni à un modèle de droit civil; elle se situe plutôt quelque part entre les deux. Par exemple, l'ordre des articles n'est pas tout à fait cohérent: les infractions apparaissent dans la seconde partie (appelée « dispositions

générales »), alors que dans les pays de droit civil elles peuvent ne pas apparaître du tout (et relever du code pénal) et que dans les pays de *common law* elles pourraient apparaître vers la fin de la loi, avant les « dispositions diverses ». De même, on ne trouve pas non plus d'ordre logique dans la partie III de ce modèle de loi alimentaire, qui aborde les questions relatives à l'importation, aux garanties et aux mémoires en défense, aucune d'entre elles n'ayant un grand rapport avec les autres.

Dans la grande majorité des lois, le pouvoir dont dispose le ministre (ou toute autorité habilitée) d'élaborer des règlements figurera parmi les dernières dispositions de la loi, mais c'est la partie IV – qui se situe au milieu de la loi – qui aborde ces questions. Le modèle de loi alimentaire de 1976 présente aussi de nombreuses erreurs typographiques qui nuisent à son efficacité en tant que modèle; enfin, on y trouve deux articles 7, deux articles 11 (ii) (a) et deux articles 19 (a).

Au-delà de tous ces problèmes généraux, le modèle de loi présente aussi, dans chacune de ses parties, des problèmes spécifiques qui seront maintenant examinés successivement. Dans la partie I, un certain nombre de termes et de concepts ne sont pas définis, par exemple les « notices d'amélioration » et les « appels contre les saisies et destruction de produits alimentaires dans le cadre de la loi ». Par ailleurs, l'ancienneté du modèle de loi de 1976, fait que certaines définitions ne sont plus actuelles, ni conformes au Codex. Quelques définitions sont vagues ou problématiques: « conditions insalubres » est défini en utilisant les termes « saleté » ou « crasse » mais les termes « saleté » et « crasse » ne sont jamais définis; de plus, alors que le terme « bateau » est plus loin défini comme désignant tout « navire ou embarcation », le terme « véhicule », beaucoup plus important – et qui figure dans l'Article 11 de la loi – n'est pas défini. Le terme « laboratoire officiel » est défini comme un laboratoire dirigé par des personnels habilités (inspecteurs). Cela devrait dissuader les gouvernements d'utiliser des laboratoires privés, mais dans l'environnement actuel, pauvre en ressources, de nombreuses juridictions sont tentées de le faire.

L'Article 4 établit que toute personne responsable de l'étiquetage, du conditionnement, de la préparation, de la vente ou de la publicité d'un produit alimentaire « en violation des règles établies par la loi » commet une infraction. La rédaction proposée pourrait laisser entendre que bien que mener ces activités en violation des *règles* constitue une infraction, les mener en violation de la *loi* elle-même ne le serait pas. L'Article 6 est également

vague, se référant à la vente de produits alimentaires « au préjudice de l'acheteur », concept non défini.

L'Article 7, qui aborde la question des infractions, ne liste pas toutes les activités qui pourraient faire l'objet de sanctions. Alors que le texte proposé prévoit que vendre, préparer, conditionner et stocker des produits alimentaires dans des conditions insalubres constitue une infraction, il ne mentionne ni le transport, ni la manutention. La partie II ne définit ni les infractions susceptibles d'être commises dans le cadre de l'importation ou de l'exportation des produits alimentaires, ni les infractions susceptibles d'être commises par un inspecteur ou une personne habilitée. Par exemple, ne figurent dans la loi ni le prélèvement abusif d'échantillons alimentaires (pour d'autres objectifs que celui de vérifier la conformité avec la loi), ni l'acceptation de pots de vin, ni la divulgation d'informations relevant de la propriété exclusive d'une entreprise alimentaire et acquises par les inspecteurs dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

L'Article premier de la troisième partie mentionne le « réétiquetage ou reconditionnement satisfaisant » mais aucune définition n'est donnée au terme « satisfaisant », ni aux critères qui permettent de définir le caractère « satisfaisant » du réétiquetage ou du reconditionnement. Le même article établit ensuite que les produits doivent être reconditionnés dans un délai de trois mois et que l'exportateur dispose d'un mois supplémentaire pour exporter les produits si ce réétiquetage ou ce reconditionnement n'a pas été fait; ce type de détail devrait plutôt figurer dans un règlement d'application.

L'Article 9 est trop vague et pourrait laisser entendre que tous les commerces alimentaires et vendeurs de rue doivent fournir une garantie écrite pour chaque article vendu. Plus important encore, l'article précise que la vente de tout « article » doit être accompagnée d'une garantie écrite. Cependant, le terme « article » est défini comme ne s'appliquant pas seulement à l'alimentation, mais aussi aux matériaux d'étiquetage et de publicité et à « tout ce qui peut être utilisé dans le cadre de la préparation, de la conservation, du conditionnement ou du stockage d'un produit alimentaire ». Cela signifie, en clair, que le modèle de loi alimentaire de 1976, exige, dans son Article 9, que toute personne qui vend une boîte, un conteneur ou une brochure relative à l'alimentation doit fournir une garantie écrite.

Comme cela a été mentionné précédemment, l'Article 11 aborde la question de l'habilitation à promulguer des règlements, qui aurait plutôt dû trouver sa



place vers la fin de la loi. La liste des règlements mentionnés n'a pas sa place dans la partie IV, car elle évoque les activités d'un comité qui n'a pas encore été introduit, de même que la question du prélèvement d'échantillons alors que les attributions des agents habilités n'ont pas encore été discutées. Plus grave, l'Article 11(b) (xi) se réfère aux réglementations relatives à l'attribution de licences d'exploitation à une entreprise de production alimentaire, alors que la question de l'attribution des licences n'est mentionnée nulle part dans le modèle de loi alimentaire de 1976. Le paragraphe 3.2. de ce chapitre mentionne une règle fondamentale en matière de rédaction des lois, à savoir que tous les pouvoirs doivent être créés au sein de la loi principale tandis que les procédures de mise en œuvre doivent se situer au niveau des réglementations. Il n'est pas suffisant, pour le modèle de loi de 1976, de déclarer que le ministre peut promulguer des règlements en matière d'attribution des licences: les règles de base du dispositif d'attribution des licences doivent, pour être juridiquement valides, être décrites d'abord dans la loi principale. A défaut, une entreprise alimentaire qui serait mise en cause par une autorité officielle pour non-conformité à la réglementation relative aux licences alimentaires, pourrait contester cette décision pour abus de pouvoir ou pour décision sortant du champ de l'autorité judiciaire.

La partie V du modèle de loi alimentaire de 1976 aborde les questions relatives à l'administration et la mise en vigueur de la loi, mais l'Article 12 (a) qui établit que le ministre constituera un comité pour réaliser les fonctions assignées à cette tâche, reste trop vague, ne décrit pas ces fonctions et n'indique pas non plus quelles sont les limites des pouvoirs que le ministre pourra déléguer au comité, en matière d'élaboration de règlements. Dans la plupart des pays, il serait inconvenant pour un ministre de déléguer à un comité son propre pouvoir de déléguer ou d'établir des règlements; et pourtant l'Article 12 (a), tel que rédigé, semble l'autoriser. D'autres paramètres essentiels au bon fonctionnement du comité devraient être définis dans la loi, les réglementations subsidiaires se chargeant des approfondissements, comme la procédure à suivre pendant les réunions et le format des rapports du comité.

L'Article 13 détaille les pouvoirs des fonctionnaires habilités et notamment le pouvoir d'arrêter, de fouiller et de pénétrer dans des locaux où ils estiment que des infractions ont été commises, sans préciser si les fonctionnaires ont besoin d'un mandat pour ce faire. Il n'indique pas non plus s'il existe une exception pour les lieux d'habitation, ce qui est normalement prévu par de nombreuses juridictions. Le même article établit également que les

fonctionnaires peuvent mener ces inspections à des « heures raisonnables », sans définir cette expression.

L'Article 13 ne mentionne pas non plus les procédures applicables dans le cas où un fonctionnaire habilité saisit ou conserve un document, un produit alimentaire ou tout autre article. De plus, bien que le paragraphe (f) établisse que le fonctionnaire habilité doit restituer l'article lorsqu'il s'est « assuré » que toutes les dispositions ont été respectées, l'absence de procédure et de critère pour qualifier cette « assurance » introduit une suspicion d'abus. Lorsque l'autorité dispose du droit de détruire des articles non conformes aux exigences de la loi, il est essentiel de préciser qui doit prendre en charge les frais encourus par cette destruction.

L'Article 15, qui vise à autoriser les fonctionnaires publics à apporter une assistance lorsqu'un fonctionnaire habilité n'est pas disponible, pourrait être interprété comme autorisant un fonctionnaire public à saisir des produits alimentaires dans tout lieu et à tout moment. Le seul critère établi est celui selon lequel le ministre « détermine » que la question « affecte l'intérêt général des consommateurs ». Mais comme le modèle de loi alimentaire de 1976 ne propose aucun critère pour justifier cette « détermination » il n'est pas difficile d'imaginer les problèmes qui pourraient apparaître si une personne soumise à l'application de ce pouvoir le contestait devant un tribunal.

La partie VI aborde les procédures judiciaires prévues par la législation. L'Article 17 permet, de manière générale, à un tribunal de supprimer toute licence établie par « toute loi écrite », ce qui peut s'interpréter comme si le propriétaire d'une entreprise alimentaire pouvait se voir supprimer tout type de licence s'il (ou elle) viole le droit alimentaire, ce qui ne peut être le cas. L'Article 17 est supposé s'appliquer aux licences d'exploitation des entreprises alimentaires et dans ce cas, des dispositions devraient préciser qu'un tribunal est habilité à suspendre la licence, à fixer ses conditions d'attribution, à abroger la licence d'exploitation d'une entreprise alimentaire spécifique et à interdire au bénéficiaire d'une licence d'en solliciter une autre pendant une période donnée.

Les dispositions de cette partie VI présentent plusieurs autres défauts: l'Article 18 (b) s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle un produit manufacturé contient bien ce qui figure dans l'étiquette, mais ne mentionne ni les produits importés ni les produits exportés. Les Article 18 (a) et 19 (a), à l'inverse, sont trop détaillés pour une loi de niveau parlementaire, l'Article 18(a) spécifiant

le type de juridiction compétente (« tribunal subalterne ») et le deuxième établissant qu'une mise en cause peut être contestée dans les 14 jours. Ces détails sont tellement variables d'un pays à l'autre qu'ils ne devraient pas figurer dans la loi principale. Enfin, l'Article 21 n'est pas pertinent en tant que disposition d'abrogation et d'exception: au lieu d'établir que la législation précédente est abrogée, que ses dispositions conflictuelles sont intégrées dans la nouvelle législation ou que la législation précédente (et les législations subsidiaires promulguées dans ce cadre) restent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été officiellement abrogées, il établit que les dispositions de la loi sur l'alimentation sont « à ajouter » et non « à soustraire » aux dispositions de toute autre loi écrite, ce qui manque de clarté.

Pour l'ensemble de ces raisons, il semble clair que le modèle de loi alimentaire FAO/OMS de 1976 n'est plus pertinent et qu'il est nécessaire de le remplacer par un projet de législation alimentaire moderne. Au cours du dernier quart de siècle, des évolutions importantes sont intervenues dans le domaine de la sûreté sanitaire des aliments et elles sont prises en compte dans les trois versions du nouveau modèle de loi alimentaire. Chaque pays saura, en se basant sur les nombreux facteurs décrits dans le chapitre 5, quel est le meilleur modèle à adopter comme point de départ, pour commencer à élaborer une loi alimentaire fondamentale, adaptée au contexte national.

## BIBLIOGRAPHIE

- Burchi, S.** 2005. *The interface between customary and statutory water rights – a statutory perspective*. International workshop on *African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa*, 26–28 janvier, Johannesburg
- Carnevale, C.** 2001. *Regulating Food Safety: A Working Paper for the Strategic Planning Meeting on Food Safety*, WHO, 20–22 février, Geneva
- Center for Science in the Public Interest.** 1997. *International Harmonization of Food Safety and Labelling Standards*, Washington, DC
- FAO Comité de l'agriculture.** 2005. 19<sup>ème</sup> Session, Point 5 de l'ordre du jour provisoire *Stratégie de la FAO pour des approvisionnements alimentaires sains et nutritifs* 11–15 avril
- FAO.** 2003. *Administrative sanctions in fisheries law*, Rome
- FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek et A. Mekouar, eds., Étude législative n°73, Rome
- FAO.** 2000. *Legal Framework Analysis for Rural and Agricultural Investment Projects: Concepts and Guidelines*. Étude juridique en ligne n° 12 ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO/OMS.** 2003. *Garantir la sécurité alimentaire et la qualité des aliments. Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*, Étude FAO Alimentation et nutrition n° 76 ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO/OMS.** *Model Food Law* ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO/UNEP.** 1976. *Guidelines for Developing an Effective National Food Control System*, Rome
- Food Standards Agency.** 1999. *Consultation on Draft Legislation, Presented to Parliament by the Minister of Agriculture, Fisheries and Food by Command of Her Majesty*, janvier ([www.archive.official-documents.co.uk](http://www.archive.official-documents.co.uk))
- Gérard, A.** 1975. *Éléments du droit de l'alimentation*, Étude législative n° 7, Rome
- OMS - Bureau régional pour l'Europe et Food Safety Authority of Ireland.** 2001. *Improved Coordination and Harmonization of National Food Safety Control Services*, Report on a Joint WHO/EURO-FSAI Meeting, Dublin, 19–20 juin.
- Overseas Development Institute.** 2003. *Food Policy Old and New*, Briefing Paper, novembre ([www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk))
- Sarpong, G.A.** 2004. *Strengthening the Food Control System: Guyana – Final Report*, FAO, Rome
- Thornton, G.C.** 1996. *Legislative Drafting*. Butterworths, London
- Vapnek, J.C.** 2002. *Elements of Food Law: Bhutan*. FAO, Rome
- Village Fono Act n° 3 du 1990**, Samoa

**VERS L'INTÉGRATION**

*Sommaire*

I.	LÉGIFÉRER SUR L'ALIMENTATION .....	219
II.	CENTRALISER L'AUTORITÉ .....	221
III.	INTÉGRER UNE APPROCHE DE BIOSÉCURITÉ .....	223
	BIBLIOGRAPHIE .....	229



## **I. LÉGIFÉRER SUR L'ALIMENTATION**

Un système efficace de contrôle et de sécurité sanitaire des aliments suppose un cadre juridique précis et cohérent. Cette étude a plaidé pour la création d'une loi alimentaire fondamentale encadrant toutes les activités alimentaires existantes, mais adaptée au contexte et à l'identité singulière de chaque pays. L'élaboration de cette législation passe par un processus qui comporte plusieurs étapes: il s'agit d'abord d'identifier les activités liées à l'alimentation dans le pays, puis d'analyser les dispositions législatives et les configurations institutionnelles existantes et enfin de prendre en compte le contexte politique national, les ressources disponibles et les priorités politiques du gouvernement. Le processus d'élaboration d'une législation alimentaire adaptée aux conditions particulières de chaque pays peut alors commencer.

De nombreux éléments du droit exercent une influence sur le contrôle, la sécurité sanitaire et le commerce des produits alimentaires. Il ne s'agit pas seulement des législations spécifiquement alimentaires (comme les réglementations qui régissent certains types d'aliments, les résidus nocifs présents dans l'alimentation, ou la façon dont la nourriture est préparée, transformée et vendue), mais également d'une série de lois et dispositions législatives moins directement liées à l'alimentation, mais qui l'influencent. Cette étude vise notamment à élargir le contexte conceptuel initial et à analyser une plus grande série de lois et réglementations que celles que l'on considère habituellement comme faisant partie du droit alimentaire d'un pays. Les auteurs estiment en effet que tous les sujets abordés dans cette étude – et bien d'autres encore pourraient être explorés – devraient être pris en compte dans l'analyse et la révision du droit alimentaire d'un pays afin de se doter d'une panoplie législative vraiment complète.

Les prises de décision et les modes d'élaboration des lois se situent dans la logique des négociations internationales et de l'élaboration des normes dans le cadre d'une série d'accords et sous les auspices de diverses organisations. Les gouvernements comme les experts et les observateurs, apportent leur expérience nationale dans l'arène internationale pour contribuer à l'élaboration des normes internationales, qui feront à leur tour l'objet d'un travail d'adaptation pour être mises en œuvre au niveau national. Aucune législation alimentaire nationale ne peut être élaborée hors du contexte international – qu'il s'agisse des organisations et instruments internationaux intervenant dans le secteur de l'alimentation ou des évolutions générales dont ces organisations sont porteuses.

La législation alimentaire intègre et reflète également l'évolution des politiques, qu'il s'agisse des politiques agricoles, des politiques de décentralisation ou des politiques spécifiquement alimentaires. Bien que les politiques nationales de sécurité alimentaire ou d'aide alimentaire n'aient pas toujours un rapport direct avec le type de loi alimentaire fondamentale introduite dans cette étude, les législations alimentaires ne devraient être élaborées qu'à partir d'une compréhension claire des éléments les plus importants des politiques alimentaires, au niveau international comme au niveau national. L'examen de ces politiques montre qu'elles comportent des concepts fondamentaux et une communauté de conception qui peuvent faciliter l'élaboration de la législation alimentaire, même au niveau le plus élémentaire.

Les pays qui s'engagent dans l'actualisation de leur législation alimentaire s'inspirent souvent de la législation des pays voisins, des sources internationales et des modèles de loi disponibles. Le recours aux modèles de loi peut s'avérer problématique, pour des raisons déjà analysées: les législations doivent être adaptées au paysage institutionnel, juridique, économique et politique de chaque pays et les solutions stéréotypées ne sont pas en mesure de prendre en compte ces éléments. Mais il est également vrai que certains éléments du droit alimentaire sont identiques d'un pays à l'autre et qu'ils ont donc leur place dans un modèle de loi. Par ailleurs, les pays qui s'appuient sur des modèles pour élaborer leur législation peuvent aussi profiter des avantages de l'harmonisation, qui ne sont pas négligeables dans un marché mondialisé.

Dès lors qu'un gouvernement a achevé ses investigations et fixé les objectifs d'actualisation de son cadre juridique – à savoir l'orientation de la loi, les institutions qu'elle met en place et les politiques qu'elle traduit – il peut s'engager dans l'étape suivante, qui consiste à évaluer la faisabilité de la mise en œuvre de la loi. Il est important d'identifier les étapes politiques et techniques incontournables ainsi que les obstacles qui se dressent sur le chemin. Dans certains pays ou dans certaines conditions, les réformes juridiques nécessaires pourront être adoptées sans difficultés; dans d'autres pays ou dans d'autres conditions, ce ne sera pas le cas et il faudra travailler dans le cadre des paramètres réglementaires existants. Dans ces deux cas de figure, aucune proposition législative ne doit être préparée ou introduite sans évaluer au préalable ses chances d'être adoptée ni procéder à une analyse détaillée des problèmes qui pourraient survenir lors de sa mise en œuvre.



Pour récapituler, la loi alimentaire elle-même gagnera à être formulée en termes généraux et à renvoyer les formulations détaillées aux instruments subsidiaires, comme les réglementations, les décrets, les arrêtés, les circulaires, les règlements et les annexes. Cette approche facilitera l'adoption de la loi principale tout en simplifiant les procédures ultérieures d'amendement. Les instruments secondaires devront demeurer cohérents avec les objectifs de la loi principale, tout en intégrant les éléments du schéma législatif les plus susceptibles d'être ultérieurement amendés. Les instruments principaux et secondaires doivent constituer un ensemble intégré et complet.

## **II. CENTRALISER L'AUTORITÉ**

Le modèle de loi alimentaire FAO/OMS de 1976 présente un certain nombre de défauts qui plaident pour son actualisation. Les problèmes identifiés dans le chapitre 5 ont conduit à conclure que ce modèle est désormais obsolète. L'étude propose un modèle de loi alternatif composé de trois variantes, qui reflètent trois grandes approches en matière de conception de systèmes de contrôle alimentaire: l'approche « autorité unique » (comportant une autorité exécutive, chargée de superviser et mettre en œuvre toutes les activités de contrôle alimentaire dans le pays); l'approche « autorités multiples » (dans laquelle les ministères et entités existantes conservent leurs activités sectorielles, sous la supervision d'un conseil consultatif supra ministériel); et l'approche « intégrée » (qui comporte une autorité centrale mise en place pour assurer la décision politique, les ministères concernés conservant l'inspection et l'application de la loi).

Cette étude n'a pas souhaité délivrer trop de conseils car ses auteurs estiment que chaque pays se caractérise par des besoins et objectifs spécifiques et qu'aucun modèle ne peut couvrir toutes les situations. Cependant, les lecteurs auront sans doute discerné une préférence pour l'approche centralisée, qui – du point de vue des auteurs – servira mieux les objectifs d'intégration et une approche de la sécurité sanitaire des aliments basée sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, afin d'éliminer toutes les incohérences, redondances et lacunes.

Des trois systèmes proposés dans l'annexe, le système basé sur une autorité unique est celui qui évitera probablement le mieux les conflits et les chevauchements d'activités. Mais, d'un autre côté, la création d'un système si

centralisé peut peser lourdement sur des gouvernements qui devront faire face, au moins au début, à d'importantes perturbations dans leurs activités de contrôle alimentaire. À l'inverse, l'adoption d'un système multi-autorités ou d'un système intégré sera moins coûteux et créera moins de perturbations mais son succès dépendra d'une définition claire de la sphère d'influence de chaque entité et de la qualité de la coopération entre elles. Si, dans la législation alimentaire et ses notes d'accompagnement, la délimitation des activités du contrôle alimentaire entre les ministères concernés n'est pas suffisamment précise, ou s'il n'y a pas de volonté de collaborer et d'éliminer les redondances et lacunes au niveau des agences et ministères concernés par le contrôle alimentaire, ce système ne fonctionnera sans doute pas.

Les pays à fort pouvoir d'exportation privilégieront un système centralisé car il permet une certaine uniformité dans les mesures de contrôles de la chaîne alimentaire, à l'échelle du pays. Ce système présente aussi d'autres avantages, notamment sa capacité à réagir rapidement en cas de propagation de maladies d'origine alimentaire et d'autres urgences alimentaires, à être plus efficace dans l'utilisation des ressources et à être plus rentable. Un tel système permettra de mieux prendre en compte les dimensions internationales du contrôle alimentaire, de décider de manière plus transparente et d'assurer une plus grande responsabilité financière dans l'application de la loi.

Quel que soit le choix de la stratégie de mise en œuvre, l'autorité alimentaire centrale doit être indépendante de tout intérêt sectoriel – et notamment de l'industrie alimentaire – et appliquer rigoureusement des méthodes scientifiques d'évaluation des risques. Elle doit en tout premier lieu jouer le rôle de mécanisme de coordination pour les activités de contrôle alimentaire dans le pays, en adoptant une position stratégique tout au long de la chaîne alimentaire. Elle doit aussi encourager le public à s'engager dans le processus de prise de décision en organisant un dialogue avec tous les secteurs et groupes intéressés et en assurant l'information des consommateurs, pour leur permettre de faire des choix pertinents.

De nombreux gouvernements accepteront sans difficultés de mettre en œuvre diverses formes d'intégration des activités de contrôle alimentaire, mais ce ne sera pas le cas pour les pays engagés dans des politiques résolues de décentralisation. Comment un gouvernement peut-il, en effet, encadrer une politique de centralisation du contrôle alimentaire dans un système qui s'engage, à l'inverse, à déléguer l'autorité et les responsabilités centrales à des

organes régionaux ou à d'autres organes sub-nationaux situés dans d'autres sphères? La réponse est que même dans les systèmes les plus décentralisés, il y aura toujours certaines activités et responsabilités qui resteront soumises à une supervision centrale, et la sécurité sanitaire des aliments doit en faire partie. La prise de décision politique – qui est une des principales responsabilités des autorités alimentaires centrales – demeurera le plus souvent au niveau central, même dans le système le plus décentralisé. Plus important encore, la santé humaine est trop importante pour être laissée aux vicissitudes des fluctuations régionales ou locales en matière de contrôle alimentaire.

### **III. INTÉGRER UNE APPROCHE DE BIOSÉCURITÉ**

Un des thèmes primordiaux de cette étude a consisté à prendre en compte et à intégrer de nombreuses activités et secteurs considérés comme parties prenantes du système de réglementation alimentaire d'un pays. Trop souvent, les experts en santé animale sont hébergés dans un ministère ou un département, les experts en production agricole dans un autre et les experts en produits de la pêche dans un troisième (pour n'en mentionner que quelques uns), ce qui handicape la communication et la coordination. Cette étude s'est penchée sur quelques uns des avantages de la coordination intersectorielle, notamment la capacité de ménager les ressources, de les affecter de façon efficace et d'échanger les informations essentielles.

La tendance à l'intégration se manifeste aussi par l'intérêt croissant qui est porté à la biosécurité. La biosécurité suppose que la gestion des risques biologiques soit assurée d'une façon globale, non seulement pour garantir la sécurité sanitaire des aliments, mais aussi pour protéger la vie et la santé des animaux et des végétaux et préserver l'environnement, tout en contribuant à son utilisation durable. Les liens étroits qui existent entre ces différents secteurs et les similarités que l'on trouve dans leurs cadres réglementaires constituent un argument déterminant pour l'adoption d'une approche unifiée et coordonnée.

**Encadré 1**  
**Convention internationale pour la protection des végétaux**

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) est un traité multilatéral dont le principal objectif est d'assurer « une action commune et efficace afin de prévenir la dissémination et l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux et de promouvoir des mesures appropriées pour leur contrôle ».

La CIPV a été adoptée en 1951 et est entrée en vigueur en 1952. Elle a été actualisée à deux reprises, en 1979 et plus récemment en 1997. La dernière révision (qui est entrée en vigueur le 2 octobre 2005) reflète le rôle de la CIPV dans le cadre de l'Accord sur l'Application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), où elle est considérée comme l'organisation de référence pour l'élaboration des normes phytosanitaires et l'harmonisation des mesures phytosanitaires relatives au commerce.

Les normes et directives internationales de la CIPV abordent des sujets comme la certification des exportations et l'analyse du risque phytosanitaire, c'est-à-dire le processus d'évaluation des preuves biologiques, scientifiques ou économiques qui permettent de déterminer si un organisme nuisible peut faire l'objet d'une réglementation, ainsi que l'intensité des mesures phytosanitaires qu'il y a lieu de prendre à leur encontre. Les normes couvrent les transports, les conteneurs, les entrepôts, le sol et les autres supports ou matériels susceptibles de contenir des organismes nuisibles pour les végétaux. Les normes proviennent généralement d'initiatives nationales ou régionales, ou sont préparées par des groupes d'experts mis en place par le secrétariat de la CIPV, hébergé par la FAO.

La CIPV s'applique à la protection des végétaux et de la flore naturelle et comprend les semences et les matériaux génétiques. Elle s'étend à l'impact potentiel des organismes nuisibles aux végétaux sur l'environnement – et notamment les organismes génétiquement modifiés (OGM) – dans la mesure où ils peuvent, directement ou indirectement, créer des dommages aux végétaux. En 1999, la Commission intérimaire des mesures phytosanitaires (CIMP), qui assure la supervision de la mise en œuvre de la CIPV, a mis en place un groupe de travail chargé d'étudier les aspects phytosanitaires des OGM, de la biosécurité et des espèces envahissantes. La CIMP travaille avec la Convention pour la diversité biologique (CDB) et le Comité intergouvernemental pour le Protocole de Carthagène, pour explorer les voies permettant d'assurer la réduction des risques de mouvements des organismes modifiés vivants et des espèces exotiques envahissantes, grâce au développement de méthodologies communes d'analyse des risques.

Sur la scène internationale, l'Accord SPS constitue l'instrument le plus pertinent pour assurer la biosécurité et c'est dans le cadre de cet accord que les normes internationales pour la sécurité sanitaire des aliments et la santé des animaux et des végétaux sont élaborées, respectivement par la Commission du Codex Alimentarius, l'OIE et la CIPV. Les deux premières organisations ont été présentées dans le chapitre deux, en introduction à la CIPV (voir encadré 1). Ces trois organisations de normalisation sont souvent appelées « les trois sœurs », en raison de leurs liens étroits dans le cadre de l'Accord SPS. La Convention pour la diversité biologique (CDB) constitue un autre outil pertinent, qui contient des directives pour la gestion des espèces exotiques envahissantes. Son accord complémentaire, le Protocole de Carthagène, aborde les questions relatives à la biosécurité, c'est-à-dire la protection de l'environnement et de la santé humaine contre les effets des biotechnologies modernes.

De nombreux autres traités ou instruments internationaux abordent certains aspects de la biosécurité, avec d'autres perspectives que celle de la santé humaine: la Convention de Ramsar sur les zones humides (1971) fournit un cadre pour organiser la protection des zones humides et leurs ressources; le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui est entré en vigueur en 2004, vise à assurer la protection et la gestion durable des ressources phytogénétiques et le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable (1995) expose les principes et normes pour la protection, la gestion et le développement durable des ressources halieutiques. Ces accords, organisations et programmes, font partie, entre autres, du cadre international de la biosécurité.

De nombreux éléments expliquent l'intérêt accru pour la biosécurité: il s'agit notamment du développement et de la mondialisation du commerce des produits agricoles et alimentaires; de l'accroissement des populations; des avancées en matière de technologies et de communication; des changements d'habitudes des consommateurs; de l'amélioration de la sensibilisation des acteurs sur les questions sanitaires et phytosanitaires et d'une plus grande attention apportée à la biosécurité et à l'impact de l'agriculture sur ces facteurs. Par ailleurs, les gouvernements sont tenus d'appliquer les obligations auxquelles ils se sont engagés dans le cadre des accords internationaux, en matière de biosécurité.

La biosécurité constitue une préoccupation partagée par l'ensemble des secteurs concernés, s'agissant notamment des approches d'évaluation et de

gestion des risques, des procédures de notification, des échanges d'information et de la coopération internationale. En conséquence, une approche de biosécurité doit, dans un premier temps, s'employer à harmoniser le cadre réglementaire des secteurs concernés, afin de réaliser des économies d'échelle et d'utiliser au mieux les maigres ressources existantes. Pour faciliter les échanges d'informations, la FAO a créé un Portail international de sécurité sanitaire des aliments et de santé animale et végétale (IPFSAPH), en collaboration avec la plupart des organisations de normalisation, présentées dans le chapitre deux (Voir encadré 2).

### **Encadré 2**

#### **Portail international de sécurité sanitaire des aliments, et de santé animale et végétale**

La croissance de la demande d'information sanitaire et phytosanitaire au niveau mondial provient d'une série d'acteurs comme les organisations nationales engagées dans le commerce, l'agriculture, la sécurité sanitaire des aliments, l'environnement et la protection des consommateurs, ainsi que des agences internationales ou du secteur privé. Obtenir une information actualisée et pertinente reste toutefois un défi, s'agissant notamment de certaines sources qui ne présentent que la version officielle, sur un thème donné. De plus, l'accès à Internet reste problématique dans certains pays et de toute façon l'information peut ne pas être encore disponible en version électronique. Pour accéder aux informations sur les normes et l'importation, les exportateurs doivent quelquefois s'engager dans un parcours long et coûteux et contacter individuellement chaque partenaire commercial.

C'est pourquoi la FAO, en association avec les organisations chargées de l'élaboration des normes internationales en matière sanitaire et phytosanitaire (notamment le Codex, l'OMS, l'OIE, l'OMC, la CDB et la CIPV) ont mis en place sur Internet le portail international pour la sécurité sanitaire des aliments et pour la santé des animaux et des plantes (IPFSAPH). Ce site a été formellement lancé en mai 2004.

L'analyse et la gestion des risques constituent deux concepts unificateurs importants pour tous les secteurs engagés dans une démarche de biosécurité. L'analyse des risques consiste à identifier et évaluer les risques et la gestion des risques s'effectue à travers l'application des lois, réglementations et autres mesures. Il est également important de communiquer ces risques aux producteurs, négociants, industriels et consommateurs. Les procédures

d'analyse des risques de biosécurité peuvent varier selon la nature du risque traité, mais le principe général qui régit l'analyse des risques reste le même dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture.

La biosécurité vise à maîtriser les risques liés à l'introduction d'organismes nuisibles et de maladies chez les plantes et les animaux, l'introduction et la libération d'OGM et de leurs produits et l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. Elle utilise pour cela une approche dite « cycle total » qui parcourt toutes les étapes séquentielles nécessaires pour l'identification et l'analyse des risques. Par ailleurs, la biosécurité doit veiller à ce que la mise en place de procédures efficaces d'analyse des risques ne crée pas d'obstacles inutiles au commerce.

La coordination intersectorielle est particulièrement utile en matière d'analyse des risques et d'échanges d'information, dans la mesure où une rupture de sécurité à tout point de la chaîne alimentaire peut avoir des conséquences sur l'ensemble des éléments de la chaîne. L'adoption d'une approche de biosécurité est particulièrement importante pour les pays en développement, les pays en transition vers une économie de marché et les petits États insulaires – certains présentant des écosystèmes vulnérables – dans la mesure où ils ne seraient pas en mesure, sans cela, d'assurer les investissements en infrastructures et ressources humaines nécessaires pour couvrir efficacement tous les sujets dans tous ces secteurs. Le renforcement des capacités est donc également un élément indispensable pour établir et maintenir des systèmes durables de biosécurité, permettant à ces pays de se conformer aux normes internationales de biosécurité et ainsi d'être en mesure de mieux tirer profit des opportunités commerciales.

Après la mise en place d'une loi alimentaire de base, du type de celles qui sont présentées dans l'annexe – s'agissant notamment de la version qui préconise la mise en place d'une agence unique pour élaborer les politiques et mener les inspections « de la fourche à la fourchette » – l'étape logique suivante est celle de la biosécurité. Si la réglementation de tous les aliments dans le cadre d'une structure centralisée est souhaitable – pour des raisons de collecte et de transfert d'informations et pour faciliter l'affectation des ressources – il en va de même pour l'intégration de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et végétale et des questions environnementales. La coordination de ces activités permettra, en effet, d'améliorer la rentabilité, d'encourager les échanges d'information et de réduire les risques entre les disciplines.

L'objectif traditionnel de mise en place de législations séparées dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture évolue désormais vers une

approche instituant un cadre réglementaire global basé sur la biosécurité. En conséquence, l'adoption par un pays d'un cadre législatif de base pour assurer le contrôle, la sécurité sanitaire et le commerce des aliments peut être considéré comme étant la première étape vers une intégration totale du cadre réglementaire national s'agissant de la sécurité sanitaire des aliments ainsi que de la vie et de la santé des animaux et des plantes.



**BIBLIOGRAPHIE**

- CIPV.** Convention internationale pour la protection des végétaux (www.ippc.int)
- Commission du Codex Alimentarius.** 2003. 26<sup>ème</sup> session, *The International Portal for Food Safety, Plant and Animal Health (IPFSAPH)* (Information paper), 30 juin–7 juillet
- FAO.** *La biosécurité dans le contexte de l'alimentation et l'agriculture* (www.fao.org)
- FAO.** 2003. *Biological Risk Management in Food and Agriculture: Scope and Relevance*, 13–17 janvier (ftp.fao.org)
- FAO.** 2003. Comité de l'agriculture. 17<sup>ème</sup> session. Point 9 de l'ordre du jour provisoire, *La biosécurité dans le contexte de l'alimentation et de l'agriculture*, COAG/01/8, 31 mars–4 avril (www.fao.org)
- FAO.** 2002. *Report of the Expert Consultation on Biosecurity in Food and Agriculture*, Bangkok, 10–13 septembre (ftp.fao.org)
- FAO.** 2001. Comité de l'agriculture 2001. 16<sup>ème</sup> session, Point 8 de l'ordre du jour provisoire, *Biosécurité dans le contexte de l'alimentation et de l'agriculture*, 26–30 mars (www.fao.org)
- Ingrassia, A.** (non publié). *International and Regional Regulatory Frameworks Relevant to Biosecurity for Food and Agriculture*
- IPFSAPH.** Portail international de sécurité sanitaire des aliments, et de santé animale et végétale (www.ipfsaph.org)



## APPENDICE

### NOUVEAU MODÈLE DE LOI ALIMENTAIRE

#### *Sommaire*

I.	VERSION 1 (SYSTÈME À AGENCE UNIQUE) .....	233
II.	VERSION 2 (SYSTÈME À AGENCES MULTIPLES) .....	261
III.	VERSION 3 (SYSTÈME INTÉGRÉ) .....	289
	BIBLIOGRAPHIE .....	307



**I. VERSION 1 (SYSTÈME À AGENCE UNIQUE)**

**LOI ALIMENTAIRE**

**TITRE I – DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES**

**CHAPITRE I: OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

- Article 1. Portée et objet
- Article 2. Champ d'application
- Article 3. Objectifs
- Article 4. Définitions

**CHAPITRE II: PRINCIPES GÉNÉRAUX**

- Article 5. Principe d'innocuité
- Article 6. Principe d'analyse des risques
- Article 7. Principe de libre-échange
- Article 8. Principe de protection des consommateurs

**TITRE II - APPLICATION DE LA LOI**

- Article 9. Agence de Sécurité Alimentaire
- Article 10. Fonctions de l'Agence
- Article 11. Budget et gestion des fonds de l'Agence
- Article 12. Conseil de l'alimentation
- Article 13. Directeur exécutif
- Article 14. Secrétariat du Conseil
- Article 15. Composition du Conseil
- Article 16. Président du Conseil
- Article 17. Fonctionnement du Conseil
- Article 18. Comité Scientifique Indépendant

**TITRE III – DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

- Article 19. Accréditation des laboratoires et analystes officiels
- Article 20. Attribution des fonctions
- Article 21. Interdiction de certaines substances alimentaires
- Article 22. Urgence alimentaire
- Article 23. Licences
- Article 24. Traçabilité
- Article 25. Normes d'hygiène
- Article 26. Application du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise (HACCP)
- Article 27. Information et étiquetage

**TITRE IV – INSPECTIONS**

- Article 28. Objet des inspections
- Article 29. Nomination des fonctionnaires habilités
- Article 30. Fonctions des fonctionnaires habilités
- Article 31. Droits et obligations des opérateurs économiques
- Article 32. Notification
- Article 33. Aliments impropres à la consommation humaine

**TITRE V – IMPORTATION ET EXPORTATION**

- Article 34. Conditions requises pour l'importation d'aliments
- Article 35. Inspection et échantillonnage
- Article 36. Réétiquetage ou reconditionnement

**TITRE VI – INFRACTIONS ET SANCTIONS**

- Article 37. Infractions générales
- Article 38. Infractions commises par des fonctionnaires habilités
- Article 39. Sanctions
- Article 40. Autres sanctions

**TITRE VII- DISPOSITIONS FINALES**

- Article 41. Textes d'application
- Article 42. Clause dérogatoire

## **LOI ALIMENTAIRE**

### **TITRE I – DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES**

#### **CHAPITRE I: OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

##### **Article 1. (Portée et Objet)**

1. La présente loi a pour objet d'instaurer les principes et les normes essentielles relatifs aux aliments destinés à la consommation humaine, ainsi que d'assurer un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de leurs intérêts.

##### **Article 2. (Champ d'application)**

Les dispositions de cette loi s'appliquent à toutes les activités de production, fabrication, préparation, manipulation, emballage, transport, conditionnement, conservation, importation, exportation, distribution, vente d'aliments, ou toute autre activité liée à ces domaines.

##### **Article 3. (Objectifs)**

Les objectifs de la présente loi sont les suivants:

- (a) garantir aux consommateurs l'innocuité des aliments comme facteur essentiel de la santé publique;
- (b) prévenir et contrôler les maladies d'origine alimentaire;
- (c) promouvoir le commerce international des aliments, contribuer à établir un système d'innocuité efficace, basé sur des principes scientifiques et en accord avec les normes internationales;
- (d) contribuer à l'établissement d'autres standards de protection pour les aliments consommés et commercialisés dans le pays;
- (e) favoriser la meilleure qualité des aliments de production nationale à travers la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles, de fabrication et d'hygiène;
- (f) faciliter la gestion intégrée de l'innocuité des aliments, aux différentes étapes de la chaîne alimentaire;
- (g) promouvoir les mécanismes de coordination entre l'Agence et les autres autorités compétentes dans le domaine alimentaire;

- (h) développer l'articulation d'un système officiel d'inspection et de contrôle coordonné, efficace et de qualité;
- (i) appuyer et stimuler le développement de l'industrie alimentaire, encourager la compétitivité entre les marchés national et international;
- (j) promouvoir la participation des consommateurs et des différents secteurs impliqués dans le secteur de l'alimentation de transformation, ainsi que l'application et l'exécution de la politique alimentaire;
- (k) établir un cadre qui facilite l'exécution des obligations internationales dans le domaine alimentaire.

#### **Article 4. (Définitions)**

Aux fins d'interprétation et d'application de la présente loi, sont adoptées les définitions suivantes:

**additif alimentaire** signifie toute substance qui n'est pas normalement consommée en tant que denrée alimentaire en soi et n'est pas normalement utilisée comme ingrédient caractéristique d'une denrée alimentaire, qu'elle ait ou non une valeur nutritive, et dont l'addition intentionnelle à la denrée alimentaire, dans un but technologique ou organoleptique, à une quelconque étape de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, de l'emballage, du transport ou du stockage de ladite denrée, entraîne ou peut entraîner (directement ou indirectement) son incorporation ou celle de ses dérivés dans la denrée ou peut affecter d'une autre façon les caractéristiques de ladite denrée. L'expression ne s'applique ni aux contaminants ni aux substances ajoutées aux denrées alimentaires dans le but d'en maintenir ou d'en améliorer les propriétés nutritives;

**Agence** fait référence à l'Agence de Sécurité Alimentaire créée et réglementée par la présente loi;

**aliment** signifie toute substance, traitée, partiellement traitée ou brute, destinée à l'alimentation humaine, et englobe les boissons, la gomme à mâcher et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation et le traitement des aliments, à l'exclusion des substances employées uniquement sous forme de médicaments, de cosmétiques ou de tabac. Le terme **denrée alimentaire** a une signification similaire;

**aliment frelaté** signifie tout aliment auquel une substance quelconque est ajoutée pour modifier sa composition, son poids, son volume, à des fins



frauduleuses ou pour dissimuler ou corriger toute défectuosité dans sa qualité ou ses propriétés;

**aliment traité** signifie coloré, teint, pulvérisé, poli, enduit, mélangé, mis en conserve, aromatisé, dilué ou épaissi avec toute substance. Les termes **traiter** et **traitement** ont des significations similaires;

**analyse des risques** fait référence au processus qui consiste en l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques:

- évaluation des risques: processus, à base scientifique comprenant les étapes suivantes: (i) identification des dangers, (ii) caractérisation des dangers, (iii) évaluation de l'exposition, et (iv) caractérisation des risques;
- gestion des risques: processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion de pratiques commerciales loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées;
- communication sur les risques: échange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'opinions sur les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs, l'industrie, les milieux universitaires et les autres parties intéressées, et notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques;

**analyste officiel** fait référence à toute personne autorisée et qualifiée pour agir en tant que tel en conformité avec la présente loi;

**chaîne alimentaire** fait référence à toutes les étapes de la production depuis la production primaire des aliments jusqu'à leur manipulation, transformation, distribution et vente au sens large;

**Comité** désigne le Comité Scientifique Indépendant créé au sein de l'Agence de Sécurité Alimentaire et dont la composition et les fonctions sont régies par la présente loi;

**Conseil** fait référence au Conseil de l'alimentation, organe de l'Agence de Sécurité Alimentaire dont la création, la composition et les fonctions sont régies par la présente loi;

**contaminant** signifie qui n'est pas intentionnellement ajouté à la denrée alimentaire, mais qui est cependant présent dans celle-ci comme un résidu de la production (y compris les traitements appliqués aux cultures et au bétail et dans la pratique de la médecine vétérinaire), de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, de l'emballage, du transport ou du stockage de ladite denrée, ou à la suite de la contamination par l'environnement. L'expression ne s'applique pas aux débris d'insectes, poils de rongeurs et autres substances étrangères;

**Directeur exécutif** est le Directeur exécutif de l'Agence au sens de la présente loi;

**emballage** toute caisse, boîte de conserve, plastique ou autre récipient ou enveloppe qui est en contact direct avec l'aliment;

**entreprise alimentaire** fait référence à toute entreprise, même petite, où se réalise la production, la fabrication, le traitement, l'emballage, le conditionnement, le transport, la manutention, le service, l'entreposage ou la vente d'aliments, dans un but lucratif ou non;

**étiquette** signifie toute indication, marque, signe, dessin ou autre description écrite, imprimée, peinte, marquée, gravée ou estampée, sur l'emballage de l'aliment ou tout autre élément associé à l'emballage;

**exporter** signifie vendre depuis [insérer le nom du pays] vers l'extérieur par n'importe quel moyen. Le terme **exportation** a une signification similaire;

**fabrication** inclut les phases de transformation, traitement et conservation des aliments et toute autre activité liée à ces domaines;

**fonctionnaire habilité** fait référence à une personne autorisée et qualifiée pour exercer les compétences et fonctions conférées par la présente loi;

**hygiène alimentaire** comprend les conditions et mesures nécessaires pour la production, l'élaboration, le stockage et la distribution des denrées alimentaires afin d'obtenir des produits en bon état, salubres, inoffensifs et aptes à la consommation humaine;

**importer** signifie introduire depuis un pays étranger vers [insérer le nom du pays] par tout moyen. Le terme **importation** a une signification similaire;

**ingrédient** signifie toute substance, y compris un additif alimentaire, utilisé pour la fabrication ou la préparation d'un aliment et qui est présent dans le produit final, même sous une forme modifiée;

**innocuité des aliments** signifie la garantie que les aliments ne causeront pas de dommage au consommateur quand ils sont préparés et/ou consommés selon l'usage auquel ils sont destinés;

**la présente loi** fait référence à cette loi et à tout règlement, acte juridique ou circulaire administrative effectué pour la mise en œuvre de la dite loi;

**laboratoire officiel** fait référence à un laboratoire désigné ou agréé en tant que tel conformément à la présente loi;

**lieu** comprend tout édifice ou structure, permanent ou temporaire, ainsi que le terrain sur lequel il est édifié et tout terrain adjacent utilisé pour la production, fabrication, conditionnement, transport, manutention, service, entreposage ou vente de tout aliment;

**mesure sanitaire** signifie toute mesure appliquée pour protéger, sur le territoire du pays, la vie ou la santé humaine des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou de risques provenant de maladies véhiculées par les aliments d'origine animale, végétale ou les produits dérivés ou de risques provenant de tout danger présent dans les aliments;

**Ministre** fait référence au plus haut responsable de la gestion et de l'innocuité des aliments, compétent pour administrer, mettre en œuvre et appliquer la présente loi;

**norme technique alimentaire** fait référence à un document approuvé par une institution reconnue qui prévoit, pour un usage commun et répété, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour les produits ou les procédés et les méthodes de production connexes et dont l'observation n'est pas obligatoire. Les prescriptions en matière de terminologie, symbole, emballage, marque et étiquetage relatives à un produit, procédé ou méthode de production peuvent également traiter seulement de ces services;

**OIE** signifie l'Organisation mondiale de la santé animale appelée également « Office international des épizooties »;

**personne** fait référence à toute personne physique ou morale;

**production** inclut la culture, la récolte, le traitement ou la transformation des aliments, dont l'obtention, le traitement et l'élevage des animaux de ferme avant l'abattage;

**propriétaire ou personne responsable** d'une exploitation, d'un équipement, d'une entreprise ou de toute autre activité, fait référence à toute personne qui en a la possession, la garde ou le contrôle;

**publicité** signifie tout type d'annonce ou déclaration, écrite, visuelle, photographiée ou autre, destinée à promouvoir, directement ou indirectement, la vente ou la distribution de tout aliment ou toute substance considérée comme un aliment;

**risque** est défini comme la fonction de la probabilité d'un effet adverse pour la santé et de sa gravité, du fait de la présence d'un (de) danger(s) dans un aliment;

**substance** signifie toute matière solide, liquide ou gazeuse;

**traçabilité** fait référence à la capacité à suivre le mouvement d'une denrée alimentaire à travers une (des) étape(s) spécifiée(s) de la production, de la transformation et de la distribution;

**ustensile** inclut la totalité ou une partie de tout outil, instrument, machine, appareil ou autre objet utilisé ou qui peut être utilisé pour la production, fabrication, préparation, manipulation, emballage, transport, conditionnement, conservation, importation, exportation, distribution, vente, service, entreposage de tout aliment;

**vendre** signifie offrir, faire la publicité, conserver, entreposer, exposer, transmettre, consigner, transporter ou distribuer pour la vente, échanger ou expédier à une personne par tout moyen, avec l'objectif final de transmettre la propriété de la chose. Est également inclus l'envoi à titre d'échantillon.

**vente ambulante d'aliments** fait référence à tout aliment préparé ou vendu dans la rue ou dans d'autres lieux publics;

## CHAPITRE II: PRINCIPES GÉNÉRAUX

### Article 5. (Principe d'innocuité)

Tout aliment, y compris les ingrédients, emballages et ustensiles utilisés pour sa production, fabrication et préparation, doivent être sûrs et ne pas constituer un risque pour la santé humaine.

**Article 6. (Principe d'analyse des risques)**

La législation alimentaire et l'intervention des autorités compétentes pour l'application de la présente loi sont basées sur le principe d'analyse des risques. L'évaluation des risques doit obéir aux critères scientifiques et est effectuée de manière indépendante et transparente. La gestion et l'information des risques sont basées sur l'évaluation des risques.

**Article 7. (Principe de libre-échange)**

Les mesures alimentaires adoptées sont basées sur les preuves scientifiques disponibles; elles ne doivent pas être appliquées de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée, ou une restriction déguisée au commerce.

**Article 8. (Principe de protection des consommateurs)**

La législation alimentaire a pour objectif de protéger les intérêts des consommateurs et de leur offrir les conditions essentielles pour choisir en connaissance de cause les aliments à consommer. De même, elle a pour objectif de les prévenir contre:

- (a) les pratiques frauduleuses ou trompeuses;
- (b) les aliments frauduleux ; et
- (c) toute pratique qui peut conduire à tromper le consommateur.

**TITRE II- APPLICATION DE LA LOI**

**Article 9. (Agence de Sécurité Alimentaire)**

(1) Par la présente loi est créée l'Agence de Sécurité Alimentaire de [insérer le nom du pays].

(2) L'Agence de Sécurité Alimentaire est une autorité administrative indépendante; elle détient une personnalité juridique propre; elle dispose de la pleine capacité juridique et peut ester en justice; elle est régie par la présente loi ainsi que les dispositions de ses textes d'application.

(3) L'Agence, placée sous la tutelle du Ministère de [insérer le nom du Ministère dont elle dépend], jouit d'une indépendance technique en matière de prise de décision. Dans sa sphère de compétences, elle possède les

pouvoirs administratifs pour l'exécution de ses tâches telles que prévues par la présente loi et ses textes d'application.

**Article 10. (Fonctions de l'Agence)**

Les fonctions de l'Agence sont:

- (a) appliquer les principes de gestion des risques pour garantir que:
  - (i) tous les aliments produits en [insérer le nom du pays], tant pour la consommation nationale que pour l'exportation, et
  - (ii) tous les aliments distribués ou commercialisés en [insérer le nom du pays], peu importe leur originesont conformes à la présente loi et à ses textes d'application ;
- (b) superviser et coordonner les activités d'inspection et de contrôle alimentaire en [insérer le nom du pays] à toutes les étapes de production, fabrication et distribution qui font partie de la chaîne alimentaire;
- (c) prévenir et protéger les consommateurs contre d'éventuelles fraudes relatives à la vente d'aliments;
- (d) formuler des stratégies et politiques relatives à la qualité et la composition des aliments, à la nutrition et à l'innocuité, dont les procédures d'intervention en situation d'urgence et superviser leur mise en œuvre;
- (e) encourager et promouvoir les activités de recherche liées aux aliments en [insérer le nom du pays];
- (f) élaborer et réviser toute réglementation, projet de réglementation, code ou manuel de bonnes pratiques dans le cadre de la présente loi;
- (g) promouvoir la participation des secteurs intéressés à travers le travail effectué aux différentes étapes de la chaîne alimentaire dans l'exercice de leurs activités;
- (h) donner de l'information et prêter assistance à toute autorité publique en relation avec le contrôle alimentaire, l'innocuité des aliments et le commerce des produits alimentaires;

- (i) obtenir, rassembler et vérifier fréquemment toute information relative au contrôle alimentaire, innocuité des aliments, commerce des aliments et nutrition en [insérer le nom du pays];
- (j) promouvoir l'éducation des consommateurs en matière d'innocuité des aliments, hygiène et nutrition;
- (k) réaliser d'autres activités liées à l'application de la présente loi.

**Article 11. (Budget et gestion des fonds de l'Agence)**

En plus d'une allocation budgétaire annuelle du Parlement, les fonds de l'Agence proviennent:

- (a) des honoraires ou tarifs que peut percevoir l'Agence pour des services rendus;
- (b) des apports pécuniaires ou autres activités que peut percevoir ou accumuler l'Agence, reçus au moyen de concessions, subventions ou donations.

**Article 12. (Conseil de l'alimentation)**

- (1) Au sein de l'Agence est créé le Conseil de l'alimentation.
- (2) Le Conseil de l'alimentation poursuit les objectifs suivants:
  - (a) conseiller le Ministre en matière de contrôle alimentaire et d'innocuité des aliments, dont la production, fabrication, importation, exportation, étiquetage, publicité et vente d'aliments, protection du consommateur et des questions émergentes liées au contrôle alimentaire, notamment le contrôle de la vente d'aliments de rue;
  - (b) évaluer l'exécution des fonctions de l'Agence;
  - (c) prêter assistance et conseil en matière de formulation, révision et mise en œuvre des politiques alimentaires, dont les procédures d'intervention en situation d'urgence;
  - (d) proposer et conseiller la préparation et la révision de la législation, codes, manuels de bonnes pratiques et circulaires administratives dans le cadre de la présente loi et de ses textes d'application, et également consulter le Comité Scientifique dans ses champs compétences;

- (e) examiner les demandes formulées par les responsables des entreprises alimentaires et toute autre personne de la chaîne alimentaire;
- (f) répondre aux recours des décisions ou des mesures officielles adoptées en vertu de la présente loi et de ses textes d'application;
- (g) distribuer l'information reçue de la *Commission du Codex Alimentarius*, de l'OIE ou de tout autre organisme international ou régional chargé de l'élaboration des normes et des standards internationaux liés à l'innocuité des aliments;
- (h) coordonner la diffusion des projets de loi et des projets de la présente loi entre les acteurs intéressés et recueillir les commentaires des entités et fonctionnaires gouvernementaux et non gouvernementaux;
- (i) conseiller [insérer le nom du pays] sur sa participation aux travaux de la *Commission du Codex Alimentarius* et de l'OIE et de leurs organismes subsidiaires notamment quant à la représentation aux réunions;
- (j) promouvoir l'éducation des consommateurs en ce qui concerne l'innocuité des aliments et la nutrition;
- (k) analyser tous les aspects liés à la politique alimentaire en [insérer le nom du pays] et communiquer au Ministre les résultats de ces débats;
- (l) élaborer et approuver son règlement intérieur;
- (m) développer les autres fonctions qui découlent de celles attribuées par la présente loi ou par ses textes d'application.

**Article 13. (Directeur exécutif)**

(1) Le Ministre, sur recommandation du Conseil, désigne un Directeur exécutif, représentant légal de l'Agence et principal fonctionnaire exécutif.

(2) Les termes et conditions du poste de Directeur exécutif sont déterminés par le Conseil avec l'approbation du Ministre.

(3) Le Directeur exécutif est responsable du fonctionnement de l'Agence, et exerce les fonctions nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Agence tels que définis par la présente loi et ses textes d'application.



(4) Le Directeur exécutif n'exerce aucune autre fonction ou ne peut être rémunéré ni ne peut participer aux négociations ou opérations commerciales à but lucratif sans l'autorisation préalable du Conseil.

**Article 14. (Secrétariat du Conseil)**

(1) Le Conseil est assisté d'un Secrétariat responsable de soutenir et de faciliter ses activités journalières, dont les réunions et la correspondance. Ce Secrétariat est coordonné par un(e) Secrétaire nommé(e) par le Directeur exécutif de l'Agence.

(2) Les termes et conditions du poste de Secrétaire et du personnel du Secrétariat, sont régis par le règlement intérieur de l'Agence.

**Article 15. (Composition du Conseil)**

(1) Le Conseil est composé des membres suivants, sélectionnés selon des critères de mérite et de capacité, et désignés par le Ministre:

- (a) le Directeur exécutif;
- (b) un représentant de chacune des entités suivantes:
  - (i) ministère responsable de l'agriculture;
  - (ii) ministère responsable de l'environnement;
  - (iii) ministère responsable de la pêche;
  - (iv) ministère responsable de la santé;
  - (v) ministère responsable des communautés locales;
  - (vi) ministère responsable du tourisme;
  - (vii) ministère responsable du commerce;
  - (viii) ministère responsable des douanes;
  - (ix) organisme national chargé de la normalisation;
  - (x) une association de consommateurs.

(2) La composition du Conseil doit également inclure des experts compétents dans les matières suivantes:

- (a) santé publique et épidémiologie;
- (b) diététique et technologie des aliments;

- (c) production des aliments;
- (d) science agricole et santé animale;
- (e) commerce des aliments;
- (f) nutrition humaine;
- (g) affaires légales ou administratives.

Dans le cas où les expériences menées par les membres désignés ne couvrent pas ces domaines, le Ministre peut nommer jusqu'à trois membres additionnels pour s'assurer que le Conseil couvre les différents domaines mentionnés.

(3) Le Ministre doit s'assurer que les membres du Conseil n'ont pas d'intérêts dans les entreprises alimentaires qui pourraient limiter son indépendance.

(4) Le Président et les membres du Conseil sont en poste pour trois ans renouvelables une seule fois. Au-delà de leur mandat, ils doivent se tenir éloignés de leur poste durant au moins trois ans pour être à nouveau éligibles.

(5) Les membres du Conseil peuvent être rémunérés pour leur participation aux sessions selon les honoraires prévus dans la fonction publique.

(6) Le Ministre peut refuser la désignation d'un membre pour abandon de ses tâches, pour déficience physique ou mentale, pour avoir été déclaré coupable de tout délit ou toute autre infraction qui recommande sa destitution pour l'exercice de ses fonctions.

#### **Article 16. (Président du Conseil)**

Le Conseil élit un Président parmi ses membres durant la première session de chaque année.

#### **Article 17. (Fonctionnement du Conseil)**

(1) La prise de décision au sein du Conseil doit compter sur un quorum minimum de la moitié de ses membres.

(2) Le Conseil doit se réunir au moins quatre fois par an. L'organisation et la périodicité de ses sessions ainsi que les procédures de prise de décision sont régies par le règlement intérieur de l'Agence.

(3) Le Conseil doit présenter un rapport annuel qui détaille ses activités au Parlement, et il doit remettre une copie de ce rapport à tout citoyen qui en fait la demande.

(4) Le Président peut autoriser l'assistance de représentants de différents groupes d'intérêt aux sessions du Conseil; ces groupes disposent d'une voix consultative sans droit de vote.

(5) Le Conseil peut désigner tous les sous-comités qu'il estime nécessaire, pour qu'ils l'assistent dans l'exercice de ses fonctions. Les membres de ces sous-comités n'ont pas le droit de vote et ne sont pas rémunérés pour leur participation.

**Article 18. (Comité Scientifique Indépendant)**

(1) Un Comité Scientifique Indépendant est créé au sein de l'Agence de Sécurité Alimentaire.

(2) Les membres du Comité sont nommés par le Directeur exécutif de l'Agence sur proposition du Conseil, selon des critères de mérite et de capacité scientifique.

(3) Le Comité est également responsable de réaliser des analyses de risques, notamment de:

- (a) évaluer, d'office ou sur demande de l'Agence ou tout autre entité officielle, les risques chimiques, biologiques ou de tout autre type pour la santé humaine, à toutes les étapes et pour toutes les activités de la chaîne alimentaire;
- (b) prêter assistance sur les mesures adéquates qui sont adoptées pour protéger la santé publique;
- (c) fournir de l'information scientifique et de l'assistance pour la prise de décision et l'élaboration de textes d'application.

(4) Dans le cadre de ses fonctions, le Comité prend en compte les dispositions suivantes:

- (a) les recherches scientifiques les plus récentes;
- (b) l'information relative aux procédés, méthodes et moyens de production;
- (c) les résultats des échantillonnages et des analyses;
- (d) toute autre donnée pertinente.

(5) Le Comité doit coopérer avec l'Agence dans l'échange de recommandations et d'informations en ce qui concerne l'analyse des risques, les facteurs de risques et la perception des risques, et plus particulièrement, il doit fournir des explications sur ses évaluations de risques et le fondement de ses décisions.

(6) Les fonctions des membres du Comité Scientifique et la durée de leur mandat sont définies par le règlement intérieur de l'Agence.

### **TITRE III – DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

#### **Article 19. (Accréditation des laboratoires et analystes officiels)**

L'Agence accrédite les laboratoires et analystes officiels pour l'application de la présente loi.

#### **Article 20. (Attribution des fonctions)**

L'Agence peut déléguer des fonctions spéciales à toute agence, laboratoire et professionnel, sans en perdre la responsabilité finale. La délégation partielle des fonctions de l'Agence s'effectue sous forme d'accréditation et de procédures d'audit selon les termes définis par la présente loi.

#### **Article 21. (Interdiction de certaines substances alimentaires)**

(1) L'Agence peut interdire ou fixer des limites sur la présence d'additifs, de contaminants et de résidus dans les aliments ou les semences.

(2) Si l'Agence décide qu'un aliment peut constituer un danger ou être nocif pour les personnes qui le manipulent ou le consomment, elle peut interdire, par un acte juridique dûment motivé, sa culture, sa récolte, son obtention, son importation ou sa commercialisation.

(3) L'Agence peut interdire, limiter ou fixer des conditions à l'usage des matériaux ou des emballages dont les caractéristiques peuvent altérer de quelque manière l'aliment, provoquant un risque pour la santé publique et pour les personnes qui le manipulent ou le consomment.

#### **Article 22. (Urgence alimentaire)**

En cas d'urgence ou de grande nécessité, par un acte dûment motivé, l'Agence dispose des fonctions suivantes:

- (a) interdire totalement la production, la fabrication, la préparation et la vente de tout aliment;
- (b) imposer les conditions de production, fabrication, préparation ou vente d'aliment;
- (c) demander des analyses et des examens de tout aliment;
- (d) requérir que tout aliment soit maintenu ou isolé dans un lieu et en interdire l'utilisation durant une période de temps considérée nécessaire;
- (e) demander la destruction ou l'élimination de tout aliment.

**Article 23. (Licences)**

Les entreprises alimentaires opérantes en [insérer le nom du pays] doivent demander la licence correspondante à l'Agence pour pouvoir exercer leurs activités. L'Agence accorde les licences après avoir vérifié qu'elles respectent les dispositions de la présente loi et de ses textes d'application.

**Article 24. (Traçabilité)**

(1) L'Agence promeut la mise à jour du fonctionnement d'un système d'étiquetage des aliments qui permet leur traçabilité dans les différentes phases de la chaîne alimentaire.

(2) Les opérateurs économiques des entreprises alimentaires ou de tout autre établissement de production ou de transformation de matières premières et d'ingrédients pour aliments doivent instaurer des systèmes et des procédures pour identifier toutes les personnes responsables de la chaîne alimentaire, d'amont en aval, notamment:

- (a) ceux qui ont fourni un animal, une semence, un aliment, une substance destinée à un aliment, à l'emballage ou tout autre élément qui fait partie de la composition finale de l'aliment;
- (b) ceux qui ont fourni des produits pour passer à une nouvelle phase ou à une phase postérieure de la chaîne alimentaire;
- (c) les transporteurs, responsables des équipements d'entreposage, de distribution ou de tout autre équipement ou étape de la chaîne alimentaire, qui ont pu altérer ou modifier les conditions d'un aliment fourni.

(3) Les directeurs ou responsables de l'information relative à la traçabilité la mettent à la disposition de l'Agence.

**Article 25. (Normes d'hygiène)**

(1) L'Agence doit veiller au respect des règles et pratiques d'hygiène, ainsi qu'aux bonnes pratiques de construction.

(2) Les entreprises alimentaires et leur personnel doivent respecter toutes les normes d'hygiène prévues par la présente loi et ses textes d'application à la lumière des normes du *Codex Alimentarius*.

**Article 26. (Application du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise (HACCP))**

Tout opérateur économique qui produit, traite ou distribue des aliments en vertu de la présente loi, est encouragé à élaborer et instaurer un système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP, ou autre système reconnu), selon les termes définis par les standards internationaux.

**Article 27. (Information et étiquetage)**

(1) Tous les emballages alimentaires destinés à la vente en [insérer le nom du pays] doivent porter une étiquette qui:

- (a) assure sa traçabilité;
- (b) mentionne l'information prévue par les textes d'application.

(2) Si les aliments qui sont présentés pour la vente ne sont pas emballés, ils doivent être étiquetés conformément à la présente loi et à ses textes d'application.

## TITRE IV – INSPECTIONS

**Article 28. (Objet des inspections)**

Les inspections réalisées en vertu de la présente loi peuvent viser:

- (a) les entreprises alimentaires, leur environnement et leurs locaux, ainsi que les moyens de transport, équipements et matériaux utilisés à toutes les étapes de la chaîne alimentaire;

- (b) les établissements ou lieux de production animale ou de production à base d'aliments d'origine animale, destinés à la consommation humaine;
- (c) les aliments d'origine animale, les ingrédients alimentaires, les additifs, les désinfectants et toute substance ou procédé utilisé pour la production, fabrication ou manipulation des aliments;
- (d) le personnel employé dans une entreprise alimentaire;
- (e) le matériel utilisé pour le conditionnement;
- (f) le nettoyage, la désinfection et l'entretien dans l'entreprise alimentaire;
- (g) l'étiquetage.

**Article 29. (Nomination des fonctionnaires habilités)**

L'Agence est compétente pour désigner les fonctionnaires habilités chargés de la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, dans les termes définis par les textes d'application.

**Article 30. (Fonctions des fonctionnaires habilités)**

(1) Le fonctionnaire habilité peut, sans autorisation préalable nécessaire et conformément aux textes en vigueur:

- (a) accéder à toute entreprise alimentaire, ou tout autre lieu où il existe des soupçons sur la production, la fabrication, le traitement, le classement, l'emballage, le conditionnement, l'étiquetage, la préparation, le service, la vente de tout aliment; ou dans lesquels il y a des soupçons que se réalise toute autre opération ou activité liée aux aliments, et qui peut constituer une infraction aux dispositions de la présente loi:
  - (i) inspecter, fouiller ces lieux et examiner tout animal, aliment, ustensile, matériel, objet ou substance qui est, ou qui peut-être, soupçonné d'être utilisé ou destiné pour son usage en rapport avec la production, la fabrication, le traitement, la classification, l'emballage, le conditionnement, l'étiquetage, le stockage, la manipulation, la préparation, le service ou la vente de tout aliment;

- (ii) exiger du propriétaire ou de la personne chargée desdits lieux tout type d'information concernant cet aliment, matériel, objet ou substance;
  - (iii) examiner, compter, mesurer, marquer, ouvrir et échantillonner tel que prescrit, tout aliment, matériel, objet ou substance ou son emballage ou son contenant, ainsi que verrouiller, mettre en sûreté, sceller ou fermer toute porte ou accès;
  - (iv) examiner, faire des copies ou extraire des passages de tout livre, déclaration ou autre document que l'on peut trouver dans ces lieux, qui se réfère à cet aliment et exiger du propriétaire ou de toute autre personne chargée des lieux, une explication sur tous les renseignements mentionnés;
  - (v) inspecter toute opération ou processus réalisé dans ces lieux et exiger, tout type d'information sur cette opération ou processus, du propriétaire ou de la personne chargée de ces lieux ou de toute autre personne qui est responsable de cette opération ou de ce processus;
  - (vi) lire toute valeur enregistrée par les instruments de mesure trouvés dans les lieux ou, par les instruments de mesure que possède le fonctionnaire habilité;
  - (vii) prendre des photographies;
  - (viii) confisquer tout aliment, ustensile, matériel, objet, substance, livre, déclaration ou document qui paraît donner la preuve d'une infraction à une disposition de la présente loi, et fournir un justificatif signé dans les termes définis par les textes d'application.
- (b) saisir et enregistrer tout véhicule dans lequel l'aliment est ou est soupçonné être transporté, produit, fabriqué, traité, trié, emballé, conditionné, stocké, manipulé, préparé, servi, vendu ou toute autre opération ou activité en relation avec les aliments;
- (c) retenir, contrôler et arrêter toute personne qui est soupçonnée avoir commis un délit en vertu de la présente loi.



(2) Le fonctionnaire habilité dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi peut demander la présence et l'assistance de l'autorité judiciaire et de police pour toute la durée qu'il estime nécessaire.

(3) À la demande d'une personne concernée par la mesure et dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire habilité présente une pièce d'identité, conformément à la présente loi.

### **Article 31. (Droits et obligations des opérateurs économiques)**

(1) Lors des inspections, telles que visées à l'article précédent, l'opérateur économique:

- (a) peut accompagner le fonctionnaire habilité;
- (b) fournit toute information ou document, en rapport avec les lieux, ustensiles, matériaux, procédés et autres matières pertinentes pour l'inspection, demandés par le fonctionnaire habilité;
- (c) permet l'échantillonnage et le rassemblement des preuves, dont les photographies.

(2) Toute information que reçoit le fonctionnaire habilité a un caractère confidentiel.

### **Article 32. (Notification)**

Si le fonctionnaire habilité peut raisonnablement penser qu'un opérateur économique, propriétaire ou chargé d'une entreprise alimentaire, ne respecte pas les dispositions de la présente loi, il peut délivrer à cet opérateur économique une notification qui:

- (a) énonce les raisons pour lesquelles il y a infraction à la loi;
- (b) spécifie les mesures que l'opérateur économique doit prendre pour remédier aux problèmes ou manquements mentionnés à l'alinéa (a);
- (c) exige de l'opérateur économique qu'il applique ces mesures ou des mesures pour le moins équivalentes à celles-ci, pendant la période spécifiée dans la notification.

**Article 33. (Aliments impropres à la consommation humaine)**

(1) Dans le cas où des raisons valables existent pour penser que tout aliment trouvé dans l'entreprise alimentaire inspectée, est impropre à la consommation humaine, ou qu'il existe un risque qui provoque un danger pour la santé humaine, le fonctionnaire habilité doit:

- (a) confisquer et sceller tout aliment et émettre une notification à l'opérateur économique, dans laquelle il est indiqué que l'aliment ou une partie plus particulièrement ne peut pas être vendu, détruit, manipulé, touché ou altéré d'une quelconque manière même temporairement, sans l'autorisation du fonctionnaire habilité, ou
- (b) émettre une notification par écrit dans laquelle il est prescrit que l'aliment doit être transporté de manière temporaire dans un lieu spécifique, ou
- (c) émettre une notification par écrit dans laquelle il est prescrit que l'aliment doit être détruit immédiatement.

(2) Dans l'application de l'une des mesures prescrites et énoncées à l'alinéa (1), il s'agit de déterminer l'existence d'un risque grave ou d'une menace pour la santé humaine; le fonctionnaire habilité doit immédiatement le notifier à l'Agence, qui le signifie aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, pour qu'ils adoptent toutes les mesures nécessaires afin de garantir la sécurité publique et la protection des consommateurs. Ces mesures peuvent inclure des communiqués d'intérêt public, des ordres de rappel ou de retrait du marché, des restrictions à la commercialisation, des interdictions de vente ou d'autres mesures considérées comme pertinentes.

(3) Quand cela est possible, et en tout cas dans un délai maximum de 14 jours, un fonctionnaire habilité, agissant en vertu des alinéas 1 et 2, vérifie la situation des entreprises alimentaires inspectées pour déterminer si elles ont remédié aux manquements qui ont motivé la notification. Dans le cas où le fonctionnaire habilité:

- (a) vérifie le respect des recommandations émises, il retire la notification et, s'il le juge nécessaire, il permet la libre circulation des aliments confisqués ou retirés;
- (b) considère qu'elles n'ont pas remédié aux manquements qui ont motivé les mesures appliquées, il peut ordonner la destruction

ou l'élimination de tout aliment de manière à en empêcher l'usage à des fins de consommation humaine et supervise la destruction.

## **TITRE V – IMPORTATION ET EXPORTATION**

### **Article 34. (Conditions requises pour l'importation d'aliments)**

(1) L'importation de tout aliment ou son introduction sous d'autre forme en [insérer le nom du pays] n'est pas possible, à moins qu'il ne soit accompagné des documents prévus par la présente loi et ses textes d'application, et qu'il se soumette à l'inspection de l'Agence au port d'entrée.

(2) L'Agence, par un acte juridique dûment motivé, et conformément aux dispositions relatives au commerce international, peut ordonner que certains aliments ne puissent pas être importés en [insérer le nom du pays] à moins qu'ils ne soient produits ou fabriqués conformément à la réglementation afférente en vigueur sur le territoire.

### **Article 35. (Inspection et échantillonnage)**

(1) Un fonctionnaire habilité peut inspecter tout aliment importé en [insérer le nom du pays] et il peut réaliser des échantillonnages de cet aliment dans un but d'analyse ou d'inspection.

(2) Dans le cas des échantillonnages prévus à l'alinéa (1), le fonctionnaire habilité doit, en présence du propriétaire ou importateur ou toute autre personne chargée des aliments, les sceller et les marquer, tel que prévu par la présente loi.

(3) Dans le cas des échantillonnages prévus à l'alinéa (1), le fonctionnaire habilité ne peut retourner le contenu de l'échantillonnage, que si l'analyste agréé atteste par un certificat que l'aliment est conforme à la loi en vigueur.

(4) Les coûts de toute inspection, analyse et stockage pendant la durée de l'analyse, sont supportés par l'importateur.

### **Article 36. (Réétiquetage ou reconditionnement)**

(1) L'importation de tout aliment qui ne respecte pas les dispositions de la présente loi est interdite.

(2) Dans le cas où un aliment doit être importé en [insérer le nom du pays] et constitue, s'il est vendu en [insérer le nom du pays], une infraction à la présente loi au titre des dispositions relatives à l'étiquetage et au conditionnement, l'Agence peut, néanmoins, permettre son importation à condition de le réétiqueter ou de le reconditionner, selon le cas.

(3) Dans le cas où le réétiquetage ou le reconditionnement autorisés en vertu de l'alinéa (2) ne sont pas effectués dans le délai imparti, l'importateur expédiera ou détruira cet aliment en assumant les coûts de l'opération.

(4) Dans le cas où un importateur n'envoie pas ou ne détruit pas l'aliment importé tel que prévu par l'alinéa (3), l'Agence peut ordonner la destruction de cet aliment importé, procéder lui-même ou faire procéder à sa destruction.

(5) La décision de l'Agence d'ordonner la destruction d'un aliment, ou de le détruire conformément à l'alinéa (4), n'empêche pas le Gouvernement de [insérer le nom du pays] de réclamer par la suite les coûts de cette destruction assumés par le responsable de l'envoi.

## **TITRE VI – INFRACTIONS ET SANCTIONS**

### **Article 37. (Infractions générales)**

Sont considérées comme des infractions à la présente loi:

- (a) la préparation, le stockage, la manipulation ou la vente d'aliments dangereux, néfastes, détériorés, frelatés ou insalubres, qui contiennent toute substance dangereuse ou préjudiciable, ou qui sous d'autre forme, sont inadéquats à la consommation humaine;
- (b) la préparation ou la vente de tout type d'aliment, conditionné et étiqueté ou vendu en vrac, pour lesquelles il existe une norme technique obligatoire, alors que sa composition, sa manière de préparation ou ses caractéristiques ne sont pas conformes auxdites normes techniques;
- (c) l'importation, l'exportation, la production, la fabrication, la préparation, le stockage ou la vente d'aliments qui d'une quelconque manière enfreignent une disposition de la présente loi;
- (d) l'ouverture d'une entreprise alimentaire sans la licence ou le permis nécessaire;

- (e) le non respect des obligations prévues par la norme d'application de la mise en œuvre du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise (HACCP) ou de la traçabilité;
- (f) le non respect des normes d'hygiène qui sont établies en conformité avec la présente loi;
- (g) le non respect des dispositions de la présente loi, en matière d'étiquetage et de publicité frauduleuse;
- (h) le non respect de la notification émise selon la présente loi;
- (i) la détérioration de tout échantillon d'aliments qui a été réalisé en vertu de la présente loi;
- (j) la rupture, sans permission du fonctionnaire habilité, de tout sceau ou de toute autre marque réalisé par celui-ci;
- (k) l'entrave à l'accès, à la transmission des preuves ou à l'information d'un fonctionnaire habilité quand il le requiert;
- (l) la fourniture de fausse information ou d'information frauduleuse à un fonctionnaire habilité;
- (m) la tentative d'influencer, de manière déshonnête, un fonctionnaire habilité dans l'exercice de ses fonctions officielles;
- (n) le fait de se faire passer pour un fonctionnaire habilité.

**Article 38. (Infractions commises par des fonctionnaires habilités)**

Commettent une infraction à la présente loi, sans préjudice de l'application des peines civiles et pénales encourues selon la réglementation de [insérer le nom du pays], les fonctionnaires qui adoptent les conduites suivantes:

- (a) confisquer des aliments pour des motifs autres que ceux exposés dans la présente loi;
- (b) divulguer des informations qui ont été acquises au cours de l'exercice de leurs fonctions officielles conférées par la présente loi, sans qu'aucun tribunal ne l'exige;
- (c) accepter de l'argent ou tout autre avantage d'une personne concernée par l'une des dispositions de la présente loi.

**Article 39. (Sanctions)**

Toute personne, qui commet une infraction prévue à la présente loi, est sanctionnée dans les termes suivants:

- (a) en l'absence d'antécédents relatifs à la commission de cette infraction, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement non supérieure à \_\_\_ ou aux deux;
- (b) dans le cas d'une récidive, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement non supérieure à \_\_\_ ou aux deux;
- (c) dans le cas d'une infraction continue, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement de \_\_\_ jours, pour chaque jour où le délit a été commis.

**Article 40. (Autres sanctions)**

(1) Quand une infraction à la présente loi et à ses textes d'application est commise, l'Agence peut:

- (a) suspendre ou révoquer les licences des opérateurs économiques;
- (b) confisquer ou détruire tout aliment, ustensile, matériel, substance ou autre objet en rapport avec l'infraction qui a été commise, ou qui a été utilisé pour la perpétration de l'infraction;
- (c) suspendre temporairement ou définitivement l'accréditation de tout laboratoire, de tout équipement ou de tout professionnel habilité selon la présente loi.

(2) Si le propriétaire d'une entreprise alimentaire est déclaré coupable d'une infraction commise en vertu de la présente loi, l'Agence peut, par un acte juridique dûment motivé, imposer l'interdiction temporaire ou permanente:

- (a) de l'usage d'un équipement de l'entreprise alimentaire, ou
- (b) de l'usage des lieux d'une entreprise alimentaire, ou
- (c) de la participation du propriétaire dans la gérance de l'entreprise alimentaire au sein de laquelle un délit a été commis ou au sein de toute entreprise alimentaire en [insérer le nom du pays].

(3) L'Agence annule l'acte juridique par lequel elle a imposé la mesure accessoire à laquelle il est fait référence à l'alinéa (1) quand un fonctionnaire

habilité certifiée qu'il a été remédié aux manquements qui ont conduit à l'imposition de cette mesure.

## **TITRE VII - DISPOSITIONS FINALES**

### **Article 41. (Textes d'application)**

(1) Les dispositions de la présente loi sont précisées dans les textes d'application correspondants.

(2) Les textes d'application prennent en considération l'un des aspects suivants:

- (a) le contrôle de la culture, production, fabrication, stockage, transport, conditionnement, étiquetage et vente de tout type d'aliments, dont les produits biologiques, les organismes génétiquement modifiés, les aliments diététiques ou ceux destinés aux enfants ou à d'autres groupes de population fragiles;
- (b) l'organisation des mécanismes de coordination entre l'Agence et les autres autorités compétentes, pour faciliter la traçabilité et la gestion intégrée de la chaîne alimentaire;
- (c) les exigences, conditions, licences et normes d'hygiène selon l'application du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise (HACCP);
- (d) la préparation, la manipulation, le service, la vente, la distribution ou l'envoi d'aliments, ainsi que la réglementation spécifique sur la vente d'aliments de rue ou sur la vente d'aliments par des marchands ambulants;
- (e) la construction, l'inspection et l'entretien des entreprises alimentaires, dont les hôtels, pensions, marchés, magasins alimentaires et commerces consacrés à la vente d'aliments de rue ou à la vente par des marchands ambulants;
- (f) les lieux et conditions utilisés pour tuer les animaux destinés à la consommation humaine;
- (g) les lieux et conditions où sont produits, traités ou conditionnés pour la vente, les oiseaux, les poissons, les produits laitiers et tout autre aliment d'origine animale;

- (h) les lieux et les conditions utilisés pour la culture des aliments;
- (i) l'importation et l'exportation des aliments, pour lesquels des documents et des inspections sont requis;
- (j) les procédés appliqués pour l'émission, la suspension et la révocation des licences pour créer une entreprise alimentaire;
- (k) les niveaux acceptables d'additifs alimentaires, contaminants environnementaux, médicaments vétérinaires, insecticides et autres résidus ou tout autre contaminant chimique et microbiologique dans les aliments;
- (l) les procédés suivis par les fonctionnaires habilités, analystes et laboratoires officiels dans l'exercice de leurs fonctions, en conformité avec la présente loi;
- (m) le retrait, l'élimination ou la destruction des aliments impropres à la consommation humaine, ou tout autre défaut de fabrication, étiquetage ou publicité;
- (n) les procédés d'accréditation ou d'habilitation, des lieux, laboratoires ou professionnels, pour exercer des fonctions particulières d'intérêt public;
- (o) les éventuels tarifs pour payer les services obligatoires de contrôle et d'analyse des aliments, ainsi que la prestation pour les différents services publics, prévus dans la présente loi;
- (p) les formulaires qui sont établis par la présente loi, dont les formulaires de demande, licences, permis, notifications d'amélioration et reçus des articles confisqués;
- (q) les infractions et sanctions, procédure de sanction et exécution des sanctions;
- (r) toute autre mesure considérée nécessaire pour atteindre les objectifs de la présente loi.

**Article 42. (Clause dérogatoire)**

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, contenues dans les lois, décrets, règlements et tout autre texte.

La présente loi entrera en vigueur (...) jours à compter de sa promulgation.



## **II. VERSION 2 (SYSTÈME À AGENCES MULTIPLES)**

### **LOI ALIMENTAIRE**

#### **TITRE I – DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES**

##### **CHAPITRE I: OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

- Article 1. Portée et objet
- Article 2. Champ d'application
- Article 3. Objectifs
- Article 4. Définitions

##### **CHAPITRE II: PRINCIPES GÉNÉRAUX**

- Article 5. Principe d'innocuité
- Article 6. Principe d'analyse des risques
- Article 7. Principe de libre-échange
- Article 8. Principe de protection des consommateurs

#### **TITRE II – APPLICATION DE LA LOI**

- Article 9. Responsabilité du Ministère chargé des questions de sécurité alimentaire
- Article 10. Fonctions du Ministère chargé des questions de sécurité alimentaire
- Article 11. Fonctions du Ministère chargé de l'innocuité des aliments
- Article 12. Fonctions spéciales en situation d'urgence alimentaire
- Article 13. Établissement du Conseil National de l'alimentation
- Article 14. Secrétariat
- Article 15. Membres du Conseil National de l'alimentation
- Article 16. Président du Conseil National de l'alimentation
- Article 17. Fonctionnement du Conseil National de l'alimentation
- Article 18. Comité Scientifique Indépendant

#### **TITRE III – DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

- Article 19. Accréditation des laboratoires et analystes officiels
- Article 20. Attribution des fonctions
- Article 21. Interdiction de certaines substances alimentaires
- Article 22. Urgence alimentaire
- Article 23. Licences

- Article 24. Traçabilité
- Article 25. Normes d'hygiène
- Article 26. Application du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise (HACCP)
- Article 27. Information et étiquetage

#### **TITRE IV – INSPECTIONS**

- Article 28. Objet des inspections
- Article 29. Nomination des fonctionnaires habilités
- Article 30. Fonctions des fonctionnaires habilités
- Article 31. Droits et obligations des opérateurs économiques
- Article 32. Notification
- Article 33. Aliments impropres à la consommation humaine

#### **TITRE V – IMPORTATION ET EXPORTATION**

- Article 34. Conditions requises pour l'importation d'aliments
- Article 35. Inspection et échantillonnage
- Article 36. Réétiquetage ou reconditionnement

#### **TITRE VI – INFRACTIONS ET SANCTIONS**

- Article 37. Infractions générales
- Article 38. Infractions commises par des fonctionnaires habilités
- Article 39. Sanctions
- Article 40. Autres sanctions

#### **TITRE VII – DISPOSITIONS FINALES**

- Article 41. Textes d'application
- Article 42. Clause dérogatoire

## **LOI ALIMENTAIRE**

### **TITRE I – DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES**

#### **CHAPITRE I: OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

##### **Article 1. (Portée et objet)**

La présente loi a pour objet d'instaurer les principes et les normes essentielles relatifs aux aliments destinés à la consommation humaine, ainsi que d'assurer un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de leurs intérêts.

##### **Article 2. (Champ d'application)**

Les dispositions de cette loi s'appliquent à toutes les activités de production, fabrication, préparation, manipulation, emballage, transport, conditionnement, conservation, importation, exportation, distribution, vente d'aliments, ou toute autre activité liée à ces domaines.

##### **Article 3. (Objectifs)**

Les objectifs de la présente loi sont les suivants:

- (a) garantir aux consommateurs l'innocuité des aliments comme facteur essentiel de la santé publique;
- (b) prévenir et contrôler les maladies d'origine alimentaire;
- (c) promouvoir le commerce international des aliments, contribuer à établir un système d'innocuité efficace, basé sur des principes scientifiques et en accord avec les normes internationales;
- (d) contribuer à l'établissement d'autres standards de protection pour les aliments consommés et commercialisés dans le pays;
- (e) favoriser la meilleure qualité des aliments de production nationale à travers la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles, de fabrication et d'hygiène;
- (f) faciliter la gestion intégrée de l'innocuité des aliments, aux différentes étapes de la chaîne alimentaire;

- (g) promouvoir les mécanismes de coordination entre les différentes autorités compétentes dans le domaine alimentaire;
- (h) développer l'articulation d'un système officiel d'inspection et de contrôle coordonné, efficace et de qualité;
- (i) appuyer et stimuler le développement de l'industrie alimentaire, encourager la compétitivité entre les marchés national et international;
- (j) promouvoir la participation des consommateurs et des différents secteurs impliqués dans le secteur de l'alimentation de transformation, ainsi que l'application et l'exécution de la politique alimentaire;
- (k) établir un cadre qui facilite l'exécution des obligations internationales dans le domaine alimentaire.

#### **Article 4. (Définitions)**

Aux fins d'interprétation et d'application de la présente loi, sont adoptées les définitions suivantes:

**additif alimentaire** signifie toute substance qui n'est pas normalement consommée en tant que denrée alimentaire en soi et n'est pas normalement utilisée comme ingrédient caractéristique d'une denrée alimentaire, qu'elle ait ou non une valeur nutritive, et dont l'addition intentionnelle à la denrée alimentaire, dans un but technologique ou organoleptique, à une quelconque étape de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, de l'emballage, du transport ou du stockage de ladite denrée, entraîne ou peut entraîner (directement ou indirectement) son incorporation ou celle de ses dérivés dans la denrée ou peut affecter d'une autre façon les caractéristiques de ladite denrée. L'expression ne s'applique ni aux contaminants ni aux substances ajoutées aux denrées alimentaires dans le but d'en maintenir ou d'en améliorer les propriétés nutritives;

**aliment** signifie toute substance, traitée, partiellement traitée ou brute, destinée à l'alimentation humaine, et englobe les boissons, la gomme à mâcher et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation et le traitement des aliments, à l'exclusion des substances employées uniquement sous forme de médicaments, de cosmétiques ou de tabac. Le terme **denrée alimentaire** a une signification similaire;

**aliment frelaté** signifie tout aliment auquel une substance quelconque est ajoutée pour modifier sa composition, son poids, son volume, à des fins frauduleuses ou pour dissimuler ou corriger toute défectuosité dans sa qualité ou ses propriétés;

**aliment traité** signifie coloré, teint, pulvérisé, poli, enduit, mélangé, mis en conserve, aromatisé, dilué ou épaissi avec toute substance. Les termes **traiter** et **traitement** ont des significations similaires;

**analyse des risques** fait référence au processus qui consiste en l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques:

- évaluation des risques: processus, à base scientifique comprenant les étapes suivantes: (i) identification des dangers, (ii) caractérisation des dangers, (iii) évaluation de l'exposition, et (iv) caractérisation des risques.
- gestion des risques: processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion de pratiques commerciales loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées.
- communication sur les risques: échange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'opinions sur les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs, l'industrie, les milieux universitaires et les autres parties intéressées, et notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques.

**analyste officiel** fait référence à toute personne autorisée et qualifiée pour agir en tant que tel en conformité avec la présente loi;

**autorité compétente** fait référence à un Ministre, Département, entité ou autre organisme responsable de l'application de la législation relative au contrôle alimentaire, incluant les aliments et le commerce des produits alimentaires en [insérer le nom du pays];

**chaîne alimentaire** fait référence à toutes les étapes de la production depuis la production primaire des aliments jusqu'à leur manipulation, transformation, distribution et vente au sens large;

**Comité** désigne le Comité Scientifique Indépendant dont la composition et les fonctions sont régies par la présente loi;

**Conseil** fait référence au Conseil National de l'alimentation qui est créé par la présente loi;

**contaminant** signifie qui n'est pas intentionnellement ajouté à la denrée alimentaire, mais qui est cependant présent dans celle-ci comme un résidu de la production (y compris les traitements appliqués aux cultures et au bétail et dans la pratique de la médecine vétérinaire), de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, de l'emballage, du transport ou du stockage de ladite denrée, ou à la suite de la contamination par l'environnement. L'expression ne s'applique pas aux débris d'insectes, poils de rongeurs et autres substances étrangères;

**emballage** toute caisse, boîte de conserve, plastique ou autre récipient ou enveloppe qui est en contact direct avec l'aliment;

**entreprise alimentaire** fait référence à toute entreprise, même petite, où se réalise la production, la fabrication, le traitement, l'emballage, le conditionnement, le transport, la manutention, le service, l'entreposage ou la vente d'aliments, dans un but lucratif ou non;

**étiquette** signifie toute indication, marque, signe, dessin ou autre description écrite, imprimée, peinte, marquée, gravée ou estampée, sur l'emballage de l'aliment ou tout autre élément associé à l'emballage;

**exporter** signifie vendre depuis [insérer le nom du pays] vers l'extérieur par n'importe quel moyen. Le terme **exportation** a une signification similaire;

**fabrication** inclut les phases de transformation, traitement et conservation des aliments et toute autre activité liée à ces domaines;

**fonctionnaire habilité** fait référence à une personne autorisée et qualifiée pour exercer les compétences et fonctions conférées par la présente loi;

**hygiène alimentaire** comprend les conditions et mesures nécessaires pour la production, l'élaboration, le stockage et la distribution des denrées alimentaires afin d'obtenir des produits en bon état, salubres, inoffensifs et aptes à la consommation humaine;

**importer** signifie introduire depuis un pays étranger vers [insérer le nom du pays] par tout moyen. Le terme **importation** a une signification similaire;

**ingrédient** signifie toute substance, y compris un additif alimentaire, utilisé pour la fabrication ou la préparation d'un aliment et qui est présent dans le produit final, même sous une forme modifiée;

**innocuité des aliments** signifie la garantie que les aliments ne causeront pas de dommage au consommateur quand ils sont préparés et/ou consommés selon l'usage auquel ils sont destinés;

**la présente loi** fait référence à cette loi et à tout règlement, acte juridique ou circulaire administrative effectué pour la mise en œuvre de la dite loi;

**laboratoire officiel** fait référence à un laboratoire désigné ou agréé en tant que tel conformément à la présente loi;

**lieu** comprend tout édifice ou structure, permanent ou temporaire, ainsi que le terrain sur lequel il est édifié ou tout terrain adjacent utilisé pour la production, fabrication, conditionnement, transport, manutention, service, entreposage ou vente de tout aliment;

**Ministre** fait référence au plus haut responsable de la gestion et de l'innocuité des aliments, compétente pour administrer, mettre en œuvre et appliquer la présente loi;

**mesure sanitaire** signifie toute mesure appliquée pour protéger, sur le territoire du pays, la vie ou la santé humaine vis-à-vis des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou de risques provenant de maladies véhiculées par les aliments d'origine animale, végétale ou les produits dérivés ou de risques provenant de tout danger présent dans les aliments;

**norme technique alimentaire** fait référence à un document approuvé par une institution reconnue qui prévoit, pour un usage commun et répété, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour les produits ou les procédés et les méthodes de production connexes et dont l'observation n'est pas obligatoire. Les prescriptions en matière de terminologie, symbole, emballage, marque et étiquetage relatives à un produit, procédé ou méthode de production peuvent également traiter seulement de ces services;

**OIE** signifie l'Organisation mondiale de la santé animale appelée également « Office international des épizooties »;

**opérateur économique:** toute personne physique ou morale exerçant une activité de production, fabrication, préparation, manipulation, traitement, emballage, transport, conditionnement, conservation, importation,

exportation, distribution, vente d'aliments, ou toute autre activité liée à ces domaines;

**personne** fait référence à toute personne physique ou morale;

**production** inclut la culture, la récolte, le traitement ou la transformation des aliments, dont l'obtention, le traitement et l'élevage des animaux de ferme avant l'abattage;

**propriétaire ou personne responsable** d'une exploitation, d'un équipement, d'une entreprise ou de toute autre activité, fait référence à toute personne qui en a la possession, la garde ou le contrôle;

**publicité** signifie tout type d'annonce ou déclaration, écrite, visuelle, photographiée ou autre, destinée à promouvoir, directement ou indirectement, la vente ou la distribution de tout aliment ou toute substance considérée comme un aliment;

**risque** est défini comme la fonction de la probabilité d'un effet adverse pour la santé et de sa gravité, du fait de la présence d'un (de) danger(s) dans un aliment;

**substance** signifie toute matière solide, liquide ou gazeuse;

**traçabilité** fait référence à la capacité à suivre le mouvement d'une denrée alimentaire à travers une (des) étape(s) spécifiée(s) de la production, de la transformation et de la distribution;

**ustensile** inclut la totalité ou une partie de tout outil, instrument, machine, appareil ou autre objet utilisé ou qui peut être utilisé pour la production, fabrication, préparation, manipulation, emballage, transport, conditionnement, conservation, importation, exportation, distribution, vente, service, entreposage de tout aliment;

**vendre** signifie offrir, faire la publicité, conserver, entreposer, exposer, transmettre, consigner, transporter ou distribuer pour la vente, échanger ou expédier à une personne par tout moyen, avec l'objectif final de transmettre la propriété de la chose. Est également inclus l'envoi à titre d'échantillon.

**vente ambulante d'aliments** fait référence à tout aliment préparé ou vendu dans la rue ou dans d'autres lieux publics;



## **CHAPITRE II: PRINCIPES GÉNÉRAUX**

### **Article 5. (Principe d'innocuité)**

Tout aliment, y compris les ingrédients, emballages et ustensiles utilisés pour sa production, fabrication et préparation, doivent être sûrs et ne pas constituer un risque pour la santé humaine.

### **Article 6. (Principe d'analyse des risques)**

La législation alimentaire et l'intervention des autorités compétentes pour l'application de la présente loi sont basées sur le principe d'analyse des risques. L'évaluation des risques doit obéir aux critères scientifiques et est effectuée de manière indépendante et transparente. La gestion et l'information des risques sont basées sur l'évaluation des risques.

### **Article 7. (Principe de libre-échange)**

Les mesures alimentaires adoptées sont basées sur les preuves scientifiques disponibles; elles ne doivent pas être appliquées de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée, ou une restriction déguisée au commerce.

### **Article 8. (Principe de protection des consommateurs)**

La législation alimentaire a pour objectif de protéger les intérêts des consommateurs et de leur offrir les conditions essentielles pour choisir en connaissance de cause les aliments à consommer. De même, elle a pour objectif de les prévenir contre:

- (a) les pratiques frauduleuses ou trompeuses;
- (b) les aliments frauduleux ; et
- (c) toute pratique qui peut conduire à tromper le consommateur.

## **TITRE II – APPLICATION DE LA LOI**

### **Article 9. (Responsabilité du Ministère chargé des questions de sécurité alimentaire)**

Le Ministre est responsable de la mise en œuvre et de l'application de la présente loi et détient toutes les facultés nécessaires pour l'exercice de ses fonctions en vertu de ladite loi.

**Article 10. (Fonctions du Ministre chargé des questions de sécurité alimentaire)**

Les principales fonctions du Ministre chargé de la mise en œuvre et de l'application de la présente loi sont les suivantes:

- (a) coordonner et superviser les activités relatives à l'innocuité et au contrôle alimentaire en [insérer le nom du pays] à toutes les étapes de la chaîne alimentaire;
- (b) préparer et réviser toute réglementation, codes ou manuels de bonnes pratiques dans le cadre de la présente loi;
- (c) promouvoir la participation des secteurs intéressés à travers le travail effectué aux différentes étapes de la chaîne alimentaire dans l'exercice de leurs activités;
- (d) promouvoir l'éducation du consommateur en matière d'innocuité alimentaire, hygiène et nutrition;
- (e) réaliser d'autres activités liées aux éléments exposés précédemment;

**Article 11. (Fonctions du Ministre chargé de l'innocuité des aliments)**

(1) Le Ministre peut interdire ou fixer des limites sur la présence des additifs, contaminants et résidus dans les aliments.

(2) Dans le cas où le Ministre considère qu'un aliment constitue un danger ou risque pour les consommateurs, il peut interdire, par un acte juridique dûment motivé, son importation, sa culture, sa récolte ou son obtention.

**Article 12. (Fonctions spéciales en situation d'urgence alimentaire)**

Dans le cas d'une urgence ou de première nécessité, le Ministre, par un acte juridique dûment motivé, peut adopter les mesures suivantes:

- (a) interdire la production, fabrication, préparation ou vente d'un aliment;
- (b) imposer les conditions de la production, fabrication, préparation ou vente de tout aliment du même type ou similaire;
- (c) demander l'analyse ou l'examen de tous les aliments;
- (d) demander à ce que tout aliment soit isolé ou stocké dans tout lieu ou interdire son utilisation pour un certain temps;
- (e) demander la destruction ou l'élimination de tout aliment.

**Article 13. (Établissement du Conseil National de l'alimentation)**

(1) La présente loi établit la création du Conseil National de l'alimentation, qui est responsable de conseiller le Ministre dans tous les domaines liés aux aliments en [insérer le nom du pays].

(2) Sans préjudice de l'alinéa (1) ci-dessus, le Conseil a les fonctions suivantes:

- (a) adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect de la législation dans le domaine de l'innocuité des aliments:
  - (i) pour tous les aliments produits en [insérer le nom du pays], tant pour la consommation nationale que pour l'exportation, et
  - (ii) pour tous les aliments distribués ou commercialisés en [insérer le nom du pays], peu importe leur origine.
- (b) conseiller le Ministre en matière de contrôle alimentaire et d'innocuité des aliments dans les différentes phases et activités de la chaîne alimentaire, ainsi qu'en matière de protection du consommateur et dans les domaines liés au contrôle alimentaire, comme le contrôle des aliments de rue;
- (c) prévenir et se protéger des fraudes liées à la vente des aliments;
- (d) formuler des stratégies et politiques relatives à la production des aliments, la nutrition et l'innocuité, ainsi que pour les procédures d'intervention dans les situations d'urgence et le contrôle de leur mise en œuvre;
- (e) proposer et conseiller la préparation et la révision de la législation, des codes, des manuels de bonnes pratiques et des textes d'application, dans le cadre de la présente loi et de son application normative;
- (f) encourager et promouvoir les activités de recherche dans le domaine alimentaire en [insérer le nom du pays];
- (g) conseiller, informer ou assister toute autorité publique sur le contrôle, l'innocuité, le commerce des aliments et la protection du consommateur;
- (h) examiner les demandes des opérateurs économiques;

- (i) répondre aux recours contre les décisions ou mesures officielles adoptées en vertu de la présente loi et de ses textes d'application;
- (j) distribuer l'information reçue de la *Commission du Codex Alimentarius*, de l'OIE ou de tout autre organisme international ou régional chargé de l'élaboration des normes et des standards internationaux liés à l'innocuité des aliments;
- (k) conseiller [insérer le nom du pays] sur sa participation aux travaux de la *Commission du Codex Alimentarius* et de l'OIE et de leurs organismes subsidiaires, notamment quant à la représentation aux réunions;
- (l) promouvoir l'éducation des consommateurs en ce qui concerne l'innocuité des aliments et la nutrition;
- (m) analyser tous les aspects liés à la politique alimentaire en [insérer le nom du pays] et communiquer au Ministre les résultats de ses débats;
- (n) développer les autres fonctions qui découlent de celles attribuées par la présente loi ou par les textes d'application.

**Article 14. (Secrétariat)**

(1) Le Conseil est assisté d'un Secrétariat responsable de soutenir et de faciliter ses activités journalières, dont les réunions et la correspondance. Ce Secrétariat est coordonné par un(e) Secrétaire désigné(e) par le Ministre.

(2) Les termes et conditions du poste de Secrétaire et des membres du Secrétariat sont régis par le règlement intérieur du Conseil.

**Article 15. (Membres du Conseil National de l'alimentation)**

(1) Le Conseil se compose des membres suivants, sélectionnés selon des critères de mérite et de capacité et désignés par le Ministre:

- (a) Ministre responsable de l'agriculture;
- (b) Ministre responsable de l'environnement;
- (c) Ministre responsable de la pêche;
- (d) Ministre responsable de la santé;
- (e) Ministre responsable des collectivités locales;

- (f) Ministre responsable du tourisme;
- (g) Ministre responsable du commerce;
- (h) Ministre responsable des douanes;
- (i) organisme national chargé de la normalisation;
- (j) une association de consommateurs.

(2) La composition du Conseil doit également inclure des experts compétents dans les matières suivantes:

- (a) santé publique et épidémiologie;
- (b) diététique et technologie des aliments;
- (c) production des aliments;
- (d) science agricole et santé animale;
- (e) commerce des aliments;
- (f) nutrition humaine;
- (g) affaires légales ou administratives.

Dans le cas où les expériences menées par les membres désignés ne couvrent pas ces domaines, le Ministre peut nommer jusqu'à trois membres additionnels pour s'assurer que le Conseil couvre les différents domaines mentionnés.

(3) Le Ministre doit s'assurer que les membres du Conseil n'ont pas d'intérêts dans les entreprises alimentaires qui pourraient limiter son indépendance.

(4) Le Président et les membres du Conseil sont en poste pour trois ans renouvelables une seule fois. Au-delà de leur mandat, ils doivent se tenir éloignés de leur poste durant au moins trois ans pour être à nouveau éligibles.

(5) Les membres du Conseil peuvent être rémunérés pour leur participation aux sessions selon les honoraires prévus dans la fonction publique.

(6) Le Ministre peut refuser la désignation d'un membre pour abandon de ses tâches, pour déficience physique ou mentale, pour avoir été déclaré coupable de tout délit ou toute autre infraction qui recommande sa destitution pour l'exercice de ses fonctions.

**Article 16. (Président du Conseil National de l'alimentation)**

Le Conseil élit un Président parmi ses membres durant la première session de chaque année.

**Article 17. (Fonctionnement du Conseil National de l'alimentation)**

- (1) La prise de décision au sein du Conseil doit compter sur un quorum minimum de la moitié de ses membres.
- (2) Le Conseil doit se réunir au moins quatre fois par an. L'organisation et la périodicité de ses sessions ainsi que les procédures de prise de décision sont régies par son règlement intérieur.
- (3) Le Conseil doit présenter un rapport annuel qui détaille ses activités au Parlement, puis il doit remettre une copie de ce rapport à tout citoyen qui en fait la demande.
- (4) Le Président peut autoriser l'assistance de représentants de différents groupes d'intérêt aux sessions du Conseil; ces groupes disposent d'une voix consultative sans droit de vote.
- (5) Le Conseil peut désigner tous les sous-comités qu'il estime nécessaire, pour qu'ils l'assistent dans l'exercice de ses fonctions. Les membres de ces sous-comités n'ont pas le droit de vote et ne sont pas rémunérés pour leur participation.

**Article 18. (Comité Scientifique Indépendant)**

- (1) Le Ministre, sur recommandation du Conseil, crée un Comité Scientifique Indépendant.
- (2) Le Comité a un caractère consultatif et est également responsable de la réalisation des analyses de risques, notamment de:
  - (a) évaluer, d'office ou sur demande des autorités compétentes, les risques chimiques, biologiques ou de tout autre type pour la santé humaine, à toutes les étapes et activités de la chaîne alimentaire;
  - (b) prêter assistance sur les mesures adéquates qui sont adoptées pour protéger la santé publique;
  - (c) fournir l'information scientifique et l'assistance pour la prise de décision et l'élaboration de textes d'application à la présente loi.

(3) Dans le cadre de ses fonctions, le Comité prend en compte les dispositions suivantes:

- (a) les recherches scientifiques les plus récentes;
- (b) l'information relative aux procédés, méthodes et moyens de production;
- (c) les résultats des échantillonnages et des analyses;
- (d) tout autre donnée pertinente.

(4) Le Comité doit coopérer avec le Comité National de l'alimentation dans l'échange de recommandations et d'informations en ce qui concerne l'analyse des risques, les facteurs de risques et la perception des risques, et plus particulièrement, il doit fournir des explications sur ses évaluations de risques et le fondement de ses décisions.

(5) Le Ministre détermine les modalités de nomination et le mandat des membres du Comité ainsi que les conditions à remplir pour être membre du Comité, en accord avec les recommandations du Conseil National de l'alimentation.

### **TITRE III – DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

#### **Article 19. (Accréditation des laboratoires et analystes officiels)**

Le Ministre accrédite les laboratoires et analystes officiels pour l'application des dispositions de la présente loi.

#### **Article 20. (Attribution des fonctions)**

Le Ministre peut déléguer des fonctions spéciales à toute agence, laboratoire et professionnel, sans en perdre la responsabilité finale. La délégation des fonctions du Ministre s'effectue sous forme d'accréditation et de procédures d'audit selon les termes de la présente loi.

#### **Article 21. (Interdiction de certaines substances alimentaires)**

(1) Le Ministre peut interdire ou fixer des limites sur la présence d'additifs, de contaminants et de résidus dans les aliments ou les semences.

(2) Si le Ministre décide qu'un aliment peut constituer un danger ou être nocif pour les personnes qui le manipulent ou le consomment, il peut

interdire, par un acte juridique dûment motivé, sa culture, sa récolte, son obtention, son importation ou sa commercialisation.

(3) Le Ministre peut interdire, limiter ou fixer des conditions à l'usage des matériaux ou des emballages dont les caractéristiques peuvent altérer de quelque manière l'aliment, provoquant un risque pour la santé publique et pour les personnes qui le manipulent ou le consomment.

#### **Article 22. (Urgence alimentaire)**

(1) En cas d'urgence ou de grande nécessité, par un acte dûment motivé, le Ministre dispose des fonctions suivantes:

- (a) interdire totalement la production, la fabrication, la préparation et la vente de tout aliment;
- (b) imposer les conditions de production, de fabrication, de préparation et de vente d'aliment;
- (c) demander des analyses et des examens de tout aliment;
- (d) requérir que tout aliment soit maintenu ou isolé dans un lieu et en interdire l'utilisation durant une période de temps considérée nécessaire;
- (e) demander la destruction ou l'élimination de tout aliment.

#### **Article 23. (Licences)**

Les entreprises alimentaires en [insérer le nom du pays] doivent demander la licence correspondante au Ministre pour pouvoir exercer leurs activités. Le Ministre accorde les licences après avoir vérifié qu'elles respectent les dispositions de la présente loi et de ses textes d'application.

#### **Article 24. (Traçabilité)**

(1) Le Ministre promeut la mise à jour du fonctionnement d'un système d'étiquetage des aliments qui permet leur traçabilité dans les différentes phases de la chaîne alimentaire.

(2) Les opérateurs économiques des entreprises alimentaires ou de tout autre établissement de production ou de transformation de matières premières et d'ingrédients pour aliments doivent instaurer des systèmes et des procédures pour identifier toutes les personnes responsables de la chaîne alimentaire, d'amont en aval, notamment:



- (a) ceux qui ont fourni un animal, une semence, un aliment, une substance destinée à un aliment, à l'emballage ou tout autre élément qui fait partie de la composition finale de l'aliment;
  - (b) ceux qui ont fourni des produits pour passer à une nouvelle phase ou à une phase postérieure de la chaîne alimentaire;
  - (c) les transporteurs, responsables des lieux d'entreposage, de distribution ou de tout autre équipement ou étape de la chaîne alimentaire, qui ont pu altérer ou modifier les conditions d'un aliment fourni.
- (3) Les directeurs ou responsables de l'information relative à la traçabilité la mettent à la disposition du Ministre.

**Article 25. (Normes d'hygiène)**

- (1) Le Ministre, et en son nom les services officiels de contrôle et de vigilance alimentaire, doivent assurer le respect des règles et pratiques d'hygiène, ainsi que les bonnes pratiques de construction.
- (2) Les entreprises alimentaires et leur personnel doivent respecter toutes les normes d'hygiène prévues par la présente loi et ses textes d'application à la lumière des normes du *Codex Alimentarius*.

**Article 26. (Application du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise [HACCP])**

Tout opérateur économique qui produit, traite ou distribue des aliments en vertu de la présente loi, est encouragé à élaborer et instaurer un système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP, ou autre système reconnu), selon les termes définis par les standards internationaux.

**Article 27. (Information et étiquetage)**

- (1) Tous les emballages alimentaires destinés à la vente en [insérer le nom du pays] doivent porter une étiquette qui:
- (a) assure leur traçabilité;
  - (b) mentionne l'information prévue par les textes d'application.
- (2) Si les aliments qui sont présentés pour la vente ne sont pas emballés, ils doivent être étiquetés conformément à la présente loi.

**TITRE IV – INSPECTIONS****Article 28. (Objet des inspections)**

Les inspections réalisées en vertu de la présente loi peuvent avoir pour objet:

- (a) les entreprises alimentaires, leur environnement et leurs lieux, ainsi que les moyens de transport, équipements et matériaux utilisés à toutes les étapes de la chaîne alimentaire;
- (b) les établissements ou lieux de production animale ou de production à base d'aliments d'origine animale, destinés à la consommation humaine;
- (c) les aliments d'origine animale, les ingrédients alimentaires, les additifs, les désinfectants et toute substance ou procédé utilisé pour la production, fabrication ou manipulation des aliments;
- (d) le personnel employé dans l'entreprise alimentaire;
- (e) le matériel utilisé pour le conditionnement;
- (f) le nettoyage, la désinfection et l'entretien dans l'entreprise alimentaire;
- (g) l'étiquetage.

**Article 29. (Nomination des fonctionnaires habilités)**

Le Ministre est compétent pour désigner les fonctionnaires habilités chargés de la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, dans les termes définis par les textes d'application.

**Article 30. (Fonctions des fonctionnaires habilités)**

(1) Le fonctionnaire habilité peut, sans autorisation préalable nécessaire et conformément aux textes en vigueur:

- (a) accéder à toute entreprise alimentaire, lieu où il existe des soupçons sur la production, la fabrication, le traitement, le classement, l'emballage, le conditionnement, l'étiquetage, la préparation, le service, la vente de tout aliment; ou dans lesquels il y a des soupçons que se réalise toute autre opération ou activité liée aux aliments, et qui peut constituer une infraction aux dispositions de la présente loi:

- (i) inspecter, fouiller ces lieux et examiner tout animal, aliment, ustensile, matériel, objet ou substance qui est, ou qui peut être, soupçonné d'être utilisé ou destiné pour son usage en rapport avec la production, la fabrication, le traitement, la classification, l'emballage, le conditionnement, l'étiquetage, le stockage, la manipulation, la préparation, le service ou la vente de tout aliment;
- (ii) exiger du propriétaire ou de la personne chargée desdits lieux tout type d'information concernant cet aliment, ustensile, matériel, objet ou substance;
- (iii) examiner, compter, mesurer, marquer, ouvrir et échantillonner tel que prescrit, tout aliment, matériel, objet ou substance ou son emballage ou son contenant, ainsi que verrouiller, mettre en sûreté, sceller ou fermer toute porte ou accès;
- (iv) examiner, faire des copies ou extraire des passages de tout livre, déclaration ou autre document que l'on peut trouver dans ces lieux, qui se réfère à cet aliment et exiger du propriétaire ou de toute autre personne chargée des lieux, une explication sur tous les renseignements mentionnés;
- (v) inspecter toute opération ou processus réalisé dans ces lieux et exiger, tout type d'information sur cette opération ou processus, du propriétaire, de la personne chargée de ces lieux ou de toute autre personne qui est responsable de cette opération ou de ce processus;
- (vi) lire toute valeur enregistrée par les instruments de mesure trouvés dans les lieux ou, par les instruments de mesure que possède le fonctionnaire habilité;
- (vii) prendre des photographies;
- (viii) confisquer tout aliment, ustensile, matériel, objet, substance, livre, déclaration ou document qui paraît donner la preuve d'une infraction à une disposition de la présente loi, et fournir un justificatif signé dans les termes définis par les textes d'application.

- (b) saisir et enregistrer tout véhicule dans lequel est ou est soupçonné d'être transporté, produit, fabriqué, traité, trié, emballé, conditionné, stocké, manipulé, préparé, servi ou vendu ou dans toute autre opération ou activité en relation avec les aliments;
  - (c) retenir, contrôler et arrêter toute personne qui est soupçonnée d'avoir commis un délit en vertu de la présente loi.
- (2) Le fonctionnaire habilité dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi peut demander la présence et l'assistance de l'autorité judiciaire et de police pour toute la durée qu'il estime nécessaire.
- (3) À la demande d'une personne concernée par la mesure et dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire habilité présente une pièce d'identité, conformément à la présente loi.

**Article 31. (Droits et obligations des opérateurs économiques)**

- (1) Lors des inspections, telles que visées à l'article précédent, l'opérateur économique:
- (a) peut accompagner le fonctionnaire habilité;
  - (b) fournit toute information ou document, en rapport avec les lieux, équipements, ustensiles, matériaux, procédés et autres matières pertinentes pour l'inspection, demandés par le fonctionnaire habilité;
  - (c) permet l'échantillonnage et le rassemblement des preuves, dont les photographies.
- (2) Toute information que reçoit le fonctionnaire habilité a un caractère confidentiel.

**Article 32. (Notification)**

Si le fonctionnaire habilité peut raisonnablement penser qu'un opérateur économique, propriétaire ou chargé d'une entreprise alimentaire, ne respecte pas les dispositions de la présente loi, il peut délivrer à cet opérateur économique une notification qui:

- (a) énonce les raisons pour lesquelles il y a infraction à la loi;
- (b) spécifie les mesures que l'opérateur économique doit prendre pour remédier aux problèmes ou manquements mentionnés à l'alinéa (a);

- (c) exige de l'opérateur économique qu'il applique ces mesures ou des mesures pour le moins équivalentes à celles-ci, pendant la période spécifiée dans la notification.

**Article 33. (Aliments impropres à la consommation humaine)**

(1) Dans le cas où des raisons valables existent pour penser que tout aliment trouvé dans l'entreprise alimentaire inspectée, est impropre à la consommation humaine, ou qu'il existe un risque qui provoque un danger pour la santé humaine, le fonctionnaire habilité doit:

- (a) confisquer et sceller tout aliment et émettre une notification à l'opérateur économique, dans laquelle il est indiqué que l'aliment ou une partie plus particulièrement ne peut pas être vendu, détruit, manipulé, touché ou altéré d'une quelconque manière même temporairement, sans l'autorisation du fonctionnaire habilité, ou
- (b) émettre une notification par écrit dans laquelle il est prescrit que l'aliment doit être transporté de manière temporaire dans un lieu spécifique, ou
- (c) émettre une notification par écrit dans laquelle il est prescrit que l'aliment doit être détruit immédiatement.

(2) Dans l'application de l'une des mesures prescrites et énoncées à l'alinéa (1), il s'agit de déterminer l'existence d'un risque grave ou d'une menace pour la santé humaine; le fonctionnaire habilité doit immédiatement le notifier à l'autorité compétente, qui le signifie aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, pour qu'ils adoptent toutes les mesures nécessaires afin de garantir la sécurité publique et la protection des consommateurs. Ces mesures peuvent inclure des communiqués d'intérêt public, des ordres de rappel ou de retrait du marché, des restrictions à la commercialisation, des interdictions de vente ou d'autres mesures considérées comme pertinentes.

(3) Quand cela est possible, et en tout cas dans un délai maximum de 14 jours, le fonctionnaire habilité, agissant en vertu des alinéas 1 et 2, vérifie la situation des entreprises alimentaires inspectées pour déterminer si elles ont remédié aux manquements qui ont motivé la notification. Dans le cas où le fonctionnaire habilité:

- (a) vérifie le respect des recommandations émises, il retire la notification et, s'il le juge nécessaire, il permet la libre circulation des aliments confisqués ou retirés;
- (b) considère qu'elles n'ont pas remédié aux manquements qui ont motivé les mesures appliquées, il peut ordonner la destruction ou l'élimination de tout aliment de manière à en empêcher l'usage à des fins de consommation humaine et supervise la destruction.

## **TITRE V – IMPORTATION ET EXPORTATION**

### **Article 34. (Conditions requises pour l'importation d'aliments)**

(1) L'importation de tout aliment ou son introduction sous d'autres formes en [insérer le nom du pays] n'est pas possible, à moins qu'elle ne soit accompagnée des documents prévus par la présente loi et ses textes d'application, et qu'elle se soumette à l'inspection de l'autorité compétente au port d'entrée.

(2) Le Ministre, par un acte juridique dûment motivé, et conformément aux dispositions relatives au commerce international, peut ordonner que certains aliments ne puissent pas être importés en [insérer le nom du pays] à moins qu'ils ne soient produits ou fabriqués conformément à la réglementation afférente en vigueur sur le territoire.

### **Article 35. (Inspection et échantillonnage)**

(1) Un fonctionnaire habilité peut inspecter tout aliment importé en [insérer le nom du pays] et peut réaliser des échantillonnages de cet aliment dans un but d'analyse ou d'inspection.

(2) Dans le cas des échantillonnages prévus à l'alinéa (1), le fonctionnaire habilité doit, en présence du propriétaire, importateur ou toute autre personne chargée des aliments, les sceller et les marquer tel que prévu par la présente loi.

(3) Dans le cas des échantillonnages prévus à l'alinéa (1), le fonctionnaire habilité ne peut retourner le contenu de l'échantillonnage, que si l'analyste agréé atteste par un certificat que l'aliment est conforme à la loi en vigueur.

(4) Les coûts de toute inspection, analyse et stockage pendant la durée de l'analyse, sont supportés par l'importateur.

**Article 36. (Réétiquetage ou reconditionnement)**

(1) L'importation de tout aliment qui ne respecte pas les dispositions de la présente loi est interdite.

(2) Dans le cas où un aliment doit être importé en [insérer le nom du pays] et constitue, s'il est vendu en [insérer le nom du pays], une infraction à la présente loi au titre des dispositions relatives à l'étiquetage et au conditionnement, le Ministre peut, néanmoins, permettre son importation à condition de le réétiqueter ou de le reconditionner, selon le cas.

(3) Dans le cas où le réétiquetage ou le reconditionnement autorisés en vertu de l'alinéa (2) ne sont pas effectués dans le délai imparti, l'importateur expédie ou détruit cet aliment en assumant les coûts de l'opération.

(4) Dans le cas où un importateur n'envoie pas ou ne détruit pas l'aliment importé tel que prévu par l'alinéa (3), le Ministre peut ordonner la destruction de cet aliment importé, procéder lui-même ou faire procéder à sa destruction.

(5) La décision du Ministre d'ordonner la destruction d'un aliment, ou de le détruire conformément à l'alinéa (4), n'empêche pas le Gouvernement de [insérer le nom du pays] de réclamer par la suite les coûts de cette destruction assumés par le responsable de l'envoi.

**TITRE VI – INFRACTIONS ET SANCTIONS**

**Article 37. (Infractions générales)**

Sont considérées comme des infractions à la présente loi:

- (a) la préparation, le stockage, la manipulation ou la vente d'aliments dangereux, néfastes, détériorés, frelatés ou insalubres, qui contiennent toute substance dangereuse ou préjudiciable, ou qui sous d'autres formes, sont inadéquats à la consommation humaine;
- (b) la préparation ou la vente de tout type d'aliment, conditionné et étiqueté ou vendu en vrac, pour laquelle il existe une norme technique obligatoire, alors que sa composition, sa manière de préparation ou ses caractéristiques ne sont pas conformes auxdites normes techniques;

- (c) l'importation, l'exportation, la production, la fabrication, la préparation, le stockage ou la vente d'aliments qui d'une quelconque manière enfreignent une disposition de la présente loi;
- (d) l'ouverture d'une entreprise alimentaire sans la licence ou le permis nécessaire;
- (e) le non respect des obligations prévues par la norme d'application de la mise en œuvre du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise (HACCP) ou de la traçabilité;
- (f) le non respect des normes d'hygiène qui sont établies en conformité avec la présente loi;
- (g) le non respect des dispositions de la présente loi, en matière d'étiquetage et de publicité frauduleuse;
- (h) le non respect de la notification émise selon la présente loi;
- (i) la détérioration de tout échantillon d'aliments qui a été réalisé en vertu de la présente loi;
- (j) la rupture, sans permission du fonctionnaire habilité, de tout sceau ou de toute autre marque réalisé par celui-ci;
- (k) l'entrave à l'accès, à la transmission des preuves ou à l'information d'un fonctionnaire habilité quand il le requiert;
- (l) la fourniture de fausse information ou d'information frauduleuse à un fonctionnaire habilité;
- (m) la tentative d'influencer, de manière déshonnête, un fonctionnaire habilité dans l'exercice de ses fonctions officielles;
- (n) le fait de se faire passer pour un fonctionnaire habilité.

**Article 38. (Infractions commises par des fonctionnaires habilités)**

Commettent une infraction à la présente loi, sans préjudice de l'application des sanctions civiles et pénales encourues selon la réglementation de [insérer le nom du pays], les fonctionnaires qui adoptent les conduites suivantes:

- (a) confisquer des aliments pour des motifs autres que ceux exposés dans la présente loi;



- (b) divulguer des informations qui ont été acquises au cours de l'exercice de leurs fonctions officielles conférées par la présente loi, sans qu'aucun tribunal ne l'exige;
- (c) accepter de l'argent ou tout autre avantage d'une personne concernée par l'une des dispositions de la présente loi.

**Article 39. (Sanctions)**

Toute personne qui commet une infraction prévue à la présente loi est sanctionnée dans les termes suivants:

- (a) en l'absence d'antécédents relatifs à la commission de cette infraction, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement non supérieure à \_\_\_ ou aux deux;
- (b) dans le cas de récidive, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement non supérieure à \_\_\_ ou aux deux;
- (c) dans le cas d'une infraction continue, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement de \_\_\_ jours, pour chaque jour où le délit a été commis.

**Article 40. (Autres sanctions)**

(1) Quand une infraction à la présente loi et à ses textes d'application est commise, le Ministre peut:

- (a) suspendre ou révoquer les licences des opérateurs économiques;
- (b) confisquer ou détruire tout aliment, ustensile, matériel, substance ou autre objet en rapport avec l'infraction qui a été commise, ou qui a été utilisé pour la perpétration de l'infraction;
- (c) suspendre temporairement ou définitivement l'accréditation de tout laboratoire, de tout équipement ou de tout professionnel habilité selon la présente loi.

(2) Si le propriétaire d'une entreprise alimentaire est déclaré coupable d'une infraction commise en vertu de la présente loi, le Ministre peut, par un acte juridique dûment motivé, imposer l'interdiction temporaire ou permanente:

- (a) de l'usage d'un équipement de l'entreprise alimentaire, ou

- (b) de l'usage des lieux d'une entreprise alimentaire, ou
  - (c) de la participation du propriétaire dans la gérance de l'entreprise alimentaire au sein de laquelle un délit a été commis ou au sein de toute entreprise alimentaire en [insérer le nom du pays].
- (3) Le Ministre annule l'acte juridique par lequel il a imposé la mesure accessoire à laquelle il est fait référence à l'alinéa (1) quand un fonctionnaire habilité certifié qu'il a été remédié aux manquements qui ont conduit à l'imposition de cette mesure.

## **TITRE VII - DISPOSITONS FINALES**

### **Article 41. (Textes d'application)**

- (1) Le Ministre, sur proposition du Conseil National de l'alimentation, peut adopter les textes d'application de la présente loi.
- (2) Les textes d'application prennent en considération l'un des aspects suivants:
- (a) le contrôle de la culture, production, fabrication, stockage, transport, conditionnement, étiquetage et vente de tout type d'aliments, dont les produits biologiques, les organismes génétiquement modifiés, les aliments diététiques ou ceux destinés aux enfants ou à d'autres groupes de population fragiles;
  - (b) l'organisation des mécanismes de coordination entre les autorités compétentes, pour faciliter la traçabilité et la gestion intégrée de la chaîne alimentaire;
  - (c) les exigences, conditions, licences et normes d'hygiène selon l'application du système d'analyse des dangers aux points critiques pour leur maîtrise (HACCP);
  - (d) la préparation, la manipulation, le service, la vente, la distribution ou l'envoi d'aliments, ainsi que la réglementation spécifique sur la vente d'aliments de rue ou sur la vente d'aliments par des marchands ambulants;
  - (e) la construction, l'inspection et l'entretien des entreprises alimentaires, dont les hôtels, pensions, marchés, magasins alimentaires et commerces consacrés à la vente d'aliments de rue ou à la vente par des marchands ambulants;

- (f) les lieux et conditions utilisés pour tuer les animaux destinés à la consommation humaine;
- (g) les lieux et conditions où sont produits, traités ou conditionnés pour la vente, les oiseaux, les poissons, les produits laitiers et tout autre aliment d'origine animale;
- (h) les lieux et les conditions utilisés pour la culture des aliments;
- (i) l'importation et l'exportation des aliments, pour lesquels des documents et des inspections sont requis;
- (j) les procédés appliqués pour l'émission, la suspension et la révocation des licences pour créer une entreprise alimentaire;
- (k) les niveaux acceptables d'additifs alimentaires, contaminants environnementaux, médicaments vétérinaires, insecticides et autres résidus ou tout autre contaminant chimique et microbiologique dans les aliments;
- (l) les procédés suivis par les fonctionnaires habilités, analystes et laboratoires officiels dans l'exercice de leurs fonctions, en conformité avec la présente loi;
- (m) le retrait, l'élimination ou la destruction des aliments impropres à la consommation humaine, ou tout autre défaut de fabrication, étiquetage ou publicité;
- (n) les procédés d'accréditation ou d'habilitation, des lieux, laboratoires ou professionnels, pour exercer des fonctions particulières d'intérêt public;
- (o) les éventuels tarifs pour payer les services obligatoires de contrôle et d'analyse des aliments, ainsi que la prestation pour les différents services publics, prévus dans la présente loi;
- (p) les formulaires qui sont établis par la présente loi, dont les formulaires de demande, licences, permis, notifications d'amélioration et reçus des articles confisqués;
- (q) les infractions et sanctions, procédure de sanction et exécution des sanctions;
- (r) toute autre mesure considérée nécessaire pour atteindre les objectifs de la présente loi.

**Article 42. (Clause dérogatoire)**

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, contenues dans les lois, décrets, règlements et tout autre texte.

La présente loi entrera en vigueur (...) jours à compter de sa promulgation.

### **III. VERSION 3 (SYSTÈME INTÉGRÉ)**

#### **LOI ALIMENTAIRE**

##### **TITRE I – DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES**

###### **CHAPITRE I: OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

- Article 1. Portée et objet
- Article 2. Champ d'application
- Article 3. Objectifs
- Article 4. Définitions

###### **CHAPITRE II: PRINCIPES GÉNÉRAUX**

- Article 5. Principe d'innocuité
- Article 6. Principe d'analyse des risques
- Article 7. Principe de libre-échange
- Article 8. Principe de protection des consommateurs

##### **TITRE II – APPLICATION DE LA LOI**

- Article 9. Création de l'Agence de Sécurité Alimentaire
- Article 10. Fonctions de l'Agence
- Article 11. Fonctions de coordination de l'Agence
- Article 12. Fonctions d'information de l'Agence
- Article 13. Budget et gestion des fonds de l'Agence
- Article 14. Conseil de l'alimentation
- Article 15. Directeur exécutif
- Article 16. Secrétariat
- Article 17. Composition du Conseil
- Article 18. Président du Conseil
- Article 19. Fonctionnement du Conseil
- Article 20. Comité Scientifique Indépendant

##### **TITRE III – INFRACTIONS ET SANCTIONS**

- Article 21. Infractions générales
- Article 22. Infractions commises par des fonctionnaires habilités
- Article 23. Sanctions

**TITRE IV – DISPOSITIONS FINALES**

Article 24. Textes d'application

Article 25. Clause dérogatoire

## **LOI ALIMENTAIRE**

### **TITRE I – DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES**

#### **CHAPITRE I: OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

La loi est destinée à coordonner les activités d'innocuité des aliments et à garantir leur salubrité.

##### **Article 1. (Portée et objet)**

La présente loi a pour objet d'instaurer les principes et les normes essentielles relatifs aux aliments destinés à la consommation humaine, ainsi que d'assurer un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de leurs intérêts.

##### **Article 2. (Champ d'application)**

Les dispositions de cette loi s'appliquent à toutes les activités de production, fabrication, préparation, manipulation, emballage, transport, conditionnement, conservation, importation, exportation, distribution, vente d'aliments, ou toute autre activité liée à ces domaines.

##### **Article 3. (Objectifs)**

Les objectifs de la présente loi sont les suivants:

- (a) garantir aux consommateurs l'innocuité des aliments comme facteur essentiel de santé publique;
- (b) prévenir et contrôler les maladies d'origine alimentaire;
- (c) promouvoir le commerce international des aliments, contribuer à établir un système d'innocuité efficace, basé sur des principes scientifiques et en accord avec les normes internationales;
- (d) contribuer à l'établissement d'autres standards de protection pour les aliments consommés et commercialisés dans le pays;
- (e) favoriser la meilleure qualité des aliments de production nationale à travers la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles, de fabrication et d'hygiène;
- (f) faciliter la gestion intégrée de l'innocuité des aliments, aux différentes étapes de la chaîne alimentaire;

- (g) promouvoir les mécanismes de coordination entre l'Agence et les autres autorités compétentes dans le domaine alimentaire;
- (h) développer l'articulation d'un système officiel d'inspection et de contrôle coordonné, efficace et de qualité;
- (i) appuyer et stimuler le développement de l'industrie alimentaire, encourager la compétitivité entre les marchés national et international;
- (j) promouvoir la participation des consommateurs et des différents secteurs impliqués dans le secteur de l'alimentation de transformation, ainsi que l'application et l'exécution de la politique alimentaire;
- (k) établir un cadre qui facilite l'exécution des obligations internationales dans le domaine alimentaire.

#### **Article 4. (Définitions)**

Aux fins d'interprétation et d'application de la présente loi, sont adoptées les définitions suivantes:

**additif alimentaire** signifie toute substance qui n'est pas normalement consommée en tant que denrée alimentaire en soi et n'est pas normalement utilisée comme ingrédient caractéristique d'une denrée alimentaire, qu'elle ait ou non une valeur nutritive, et dont l'addition intentionnelle à la denrée alimentaire, dans un but technologique ou organoleptique, à une quelconque étape de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, de l'emballage, du transport ou du stockage de ladite denrée, entraîne ou peut entraîner (directement ou indirectement) son incorporation ou celle de ses dérivés dans la denrée ou peut affecter d'une autre façon les caractéristiques de ladite denrée. L'expression ne s'applique ni aux contaminants ni aux substances ajoutées aux denrées alimentaires dans le but d'en maintenir ou d'en améliorer les propriétés nutritives;

**Agence** fait référence à l'Agence de Sécurité Alimentaire créée et réglementée par la présente loi;

**aliment** signifie toute substance, traitée, partiellement traitée ou brute, destinée à l'alimentation humaine, et englobe les boissons, la gomme à mâcher et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation et le traitement des aliments, à l'exclusion des substances employées



uniquement sous forme de médicaments, de cosmétiques ou de tabac. Le terme **denrée alimentaire** a une signification similaire;

**aliment frelaté** signifie tout aliment auquel une substance quelconque est ajoutée pour modifier sa composition, son poids, son volume, à des fins frauduleuses ou pour dissimuler ou corriger toute défectuosité dans sa qualité ou ses propriétés;

**aliment traité** signifie coloré, teint, pulvérisé, poli, enduit, mélangé, mis en conserve, aromatisé, dilué ou épaissi avec toute substance. Les termes **traiter** et **traitement** ont des significations similaires;

**analyse des risques** fait référence au processus qui consiste en l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques:

- évaluation des risques: processus, à base scientifique comprenant les étapes suivantes: (i) identification des dangers, (ii) caractérisation des dangers, (iii) évaluation de l'exposition, et (iv) caractérisation des risques ;
- gestion des risques: processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion de pratiques commerciales loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées ;
- communication sur les risques: échange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'opinions sur les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs, l'industrie, les milieux universitaires et les autres parties intéressées, et notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques ;

**analyste officiel** fait référence à toute personne autorisée et qualifiée pour agir en tant que tel en conformité avec la présente loi;

**autorité compétente** fait référence à un Ministre, Département, entité ou autre organisme responsable de l'application de la législation relative au contrôle alimentaire, incluant les aliments et le commerce des produits alimentaires en [insérer le nom du pays];

**chaîne alimentaire** fait référence à toutes les étapes de la production depuis la production primaire des aliments jusqu'à leur manipulation, transformation, distribution et vente au sens large;

**Comité** désigne le Comité Scientifique Indépendant créé au sein de l'Agence de Sécurité Alimentaire et dont la composition et les fonctions sont régies par la présente loi;

**Conseil** fait référence au Conseil de l'alimentation, organe de l'Agence de Sécurité Alimentaire dont la création, la composition et les fonctions sont régies par la présente loi;

**contaminant** signifie qui n'est pas intentionnellement ajouté à la denrée alimentaire, mais qui est cependant présent dans celle-ci comme un résidu de la production (y compris les traitements appliqués aux cultures et au bétail et dans la pratique de la médecine vétérinaire), de la fabrication, de la transformation, de la préparation, du traitement, du conditionnement, de l'emballage, du transport ou du stockage de ladite denrée, ou à la suite de la contamination par l'environnement. L'expression ne s'applique pas aux débris d'insectes, poils de rongeurs et autres substances étrangères;

**Directeur exécutif** est le Directeur exécutif de l'Agence au sens de la présente loi;

**emballage** toute caisse, boîte de conserve, plastique ou autre récipient ou enveloppe qui est en contact direct avec l'aliment;

**entreprise alimentaire** fait référence à toute entreprise, même petite, où se réalise la production, la fabrication, le traitement, l'emballage, le conditionnement, le transport, la manutention, le service, l'entreposage ou la vente d'aliments, dans un but lucratif ou non;

**étiquette** signifie toute indication, marque, signe, dessin ou autre description écrite, imprimée, peinte, marquée, gravée ou estampée, sur l'emballage de l'aliment ou tout autre élément associé à l'emballage;

**exporter** signifie vendre depuis [insérer le nom du pays] vers l'extérieur par n'importe quel moyen. Le terme **exportation** a une signification similaire;

**fabrication** inclut les phases de transformation, traitement et conservation des aliments et toute autre activité liée à ces domaines;

**fonctionnaire habilité** fait référence à une personne autorisée et qualifiée pour exercer les compétences et fonctions conférées par la présente loi;

**hygiène alimentaire** comprend les conditions et mesures nécessaires pour la production, l'élaboration, le stockage et la distribution des denrées alimentaires afin d'obtenir des produits en bon état, salubres, inoffensifs et aptes à la consommation humaine;

**importer** signifie introduire depuis un pays étranger vers [insérer le nom du pays] par tout moyen. Le terme **importation** a une signification similaire;

**ingrédient** signifie toute substance, y compris un additif alimentaire, utilisé pour la fabrication ou la préparation d'un aliment et qui est présent dans le produit final, même sous une forme modifiée;

**innocuité des aliments** signifie la garantie que les aliments ne causeront pas de dommage au consommateur quand ils sont préparés et/ou consommés selon l'usage auquel ils sont destinés;

**la présente loi** fait référence à cette loi et à tout règlement, acte juridique ou circulaire administrative effectué pour la mise en œuvre de la dite loi;

**laboratoire officiel** fait référence à un laboratoire désigné ou agréé en tant que tel conformément à la présente loi;

**lieu** comprend tout édifice ou structure, permanent ou temporaire, ainsi que le terrain sur lequel il est édifié et tout terrain adjacent utilisé pour la production, fabrication, conditionnement, transport, manutention, service, entreposage ou vente de tout aliment;

**Ministre** fait référence au plus haut responsable de la gestion et de l'innocuité des aliments, compétente pour administrer, mettre en œuvre et appliquer la présente loi;

**norme technique alimentaire** fait référence à un document approuvé par une institution reconnue qui prévoit, pour un usage commun et répété, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour les produits ou les procédés et les méthodes de production connexes et dont l'observation n'est pas obligatoire. Les prescriptions en matière de terminologie, symbole, emballage, marque et étiquetage relatives à un produit, procédé ou méthode de production peuvent également traiter seulement de ces services;

**OIE** signifie l'Organisation mondiale de la santé animale appelée également « Office international des épizooties »;

**personne** fait référence à toute personne physique ou morale;

**production** inclut la culture, la récolte, le traitement ou la transformation des aliments, dont l'obtention, le traitement et l'élevage des animaux de ferme avant l'abattage;

**propriétaire ou personne responsable** d'une exploitation, d'un équipement, d'une entreprise ou de toute autre activité, fait référence à toute personne qui en a la possession, la garde ou le contrôle;

**publicité** signifie tout type d'annonce ou déclaration, écrite, visuelle, photographiée ou autre, destinée à promouvoir, directement ou indirectement, la vente ou la distribution de tout aliment ou toute substance considérée comme un aliment;

**risque** est défini comme la fonction de la probabilité d'un effet adverse pour la santé et de sa gravité, du fait de la présence d'un (de) danger(s) dans un aliment;

**substance** signifie toute matière solide, liquide ou gazeuse;

**traçabilité** fait référence à la capacité à suivre le mouvement d'une denrée alimentaire à travers une (des) étape(s) spécifiée(s) de la production, de la transformation et de la distribution;

**ustensile** inclut la totalité ou une partie de tout outil, instrument, machine, appareil ou autre objet utilisé ou qui peut être utilisé pour la production, fabrication, préparation, manipulation, emballage, transport, conditionnement, conservation, importation, exportation, distribution, vente, service, entreposage de tout aliment;

**vendre** signifie offrir, faire la publicité, conserver, entreposer, exposer, transmettre, consigner, transporter ou distribuer pour la vente, échanger ou expédier à une personne par tout moyen, avec l'objectif final de transmettre la propriété de la chose. Est également inclus l'envoi à titre d'échantillon.

**vente ambulante d'aliments** fait référence à tout aliment préparé ou vendu dans la rue ou dans d'autres lieux publics;

## CHAPITRE II: PRINCIPES GÉNÉRAUX

**Article 5. (Principe d'innocuité)** Tout aliment, y compris les ingrédients, emballages et ustensiles utilisés pour sa production, fabrication et préparation, doivent être sûrs et ne pas constituer un risque pour la santé humaine.

**Article 6. (Principe d'analyse des risques)** La législation alimentaire et l'intervention des autorités compétentes pour l'application de la présente loi sont basées sur le principe d'analyse des risques. L'évaluation des risques doit obéir aux critères scientifiques et est effectuée de manière indépendante et transparente. La gestion et l'information des risques sont basées sur l'évaluation des risques.

**Article 7. (Principe de libre-échange)** Les mesures alimentaires adoptées sont basées sur les preuves scientifiques disponibles; elles ne doivent pas être appliquées de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée, ou une restriction déguisée au commerce.

**Article 8. (Principe de protection des consommateurs)** La législation alimentaire a pour objectif de protéger les intérêts des consommateurs et de leur offrir les conditions essentielles pour choisir en connaissance de cause les aliments à consommer. De même, elle a pour objectif de les prévenir contre:

- (a) les pratiques frauduleuses ou trompeuses;
- (b) les aliments frauduleux ; et
- (c) toute pratique qui peut conduire à tromper le consommateur.

## **TITRE II – APPLICATION DE LA LOI**

**Article 9. (Création de l'Agence de Sécurité Alimentaire)**

(1) Par la présente loi est créée l'Agence de Sécurité Alimentaire de [insérer le nom du pays].

(2) L'Agence de Sécurité Alimentaire est une autorité administrative indépendante; elle détient une personnalité juridique propre; elle dispose de la pleine capacité juridique et peut ester en justice; elle est régie par la présente loi ainsi que les dispositions de ses textes d'application.

(3) L'Agence, placée sous la tutelle du Ministère de [insérer le nom du Ministère dont elle dépend], jouit d'une indépendance technique en matière de prise de décision. Dans sa sphère de compétences, elle possède les pouvoirs administratifs pour l'exécution de ses tâches, telles que prévues dans les termes de la présente loi et de ses textes d'application.

**Article 10. (Fonctions de l'Agence)**

Les fonctions de l'Agence sont:

- (a) la coordination et l'unification des activités de contrôle alimentaire en [insérer le nom du pays] à toutes les étapes de production, fabrication et distribution de la chaîne alimentaire;
- (b) superviser le fonctionnement de ses organes et l'exécution de ses objectifs;
- (c) formuler des stratégies et politiques relatives à la qualité et la composition des aliments, à la nutrition et l'innocuité des aliments, dont les procédures d'intervention en situation d'urgence et superviser leur mise en œuvre;
- (d) encourager et promouvoir les activités de recherche liées aux aliments en [insérer le nom du pays];
- (e) élaborer et réviser toute réglementation, projet de réglementation, code ou manuel de bonnes pratiques dans le cadre de la présente loi;
- (f) promouvoir la participation des secteurs intéressés à travers le travail effectué aux différentes étapes de la chaîne alimentaire dans l'exercice de leurs activités;
- (g) informer et prêter assistance à toute autorité publique en relation avec le contrôle alimentaire, l'innocuité des aliments et le commerce des produits alimentaires;
- (h) obtenir, rassembler et vérifier fréquemment toute information relative au contrôle alimentaire, innocuité des aliments, commerce des aliments et nutrition en [insérer le nom du pays];
- (i) promouvoir l'éducation des consommateurs en matière d'innocuité des aliments, hygiène et nutrition;
- (j) réaliser d'autres activités liées à l'application de la présente loi.

**Article 11. (Fonctions de coordination de l'Agence)**

Dans l'exercice de ses fonctions, l'Agence peut réaliser une partie ou la totalité des activités suivantes:

- (a) fixer des normes pour son propre fonctionnement intérieur et pour les autres autorités compétentes dans les domaines liés à la chaîne alimentaire;
- (b) informer les autorités compétentes de [insérer le nom du pays] sur son fonctionnement et ses objectifs;
- (c) suggérer à toute autorité compétente les actions qui peuvent servir pour améliorer son activité relative à la politique de sécurité alimentaire dans le cadre de la présente loi et de ses textes d'application.

**Article 12. (Fonctions d'information de l'Agence)**

Dans le cadre de l'exécution de ses fonctions, l'Agence peut réaliser une partie ou la totalité des activités suivantes:

- (a) suivre les développements scientifiques, technologiques et tous ceux liés à la nutrition, aux maladies et à l'environnement;
- (b) émettre des observations afin d'obtenir des informations sur tous les aspects de la production ou distribution des aliments, dont:
  - (i) les lieux où sont manipulés les aliments, entreprises alimentaires ou opérations commerciales relatives aux aliments, à leur origine de production ou leur conditionnement;
  - (ii) les lieux, entreprises ou activités agricoles.

**Article 13. (Budget et gestion des fonds de l'Agence)**

En plus d'une allocation budgétaire annuelle du Parlement, les fonds de l'Agence proviennent des:

- (a) honoraires ou tarifs que peut percevoir l'Agence pour des services rendus;
- (b) apports pécuniaires ou autres activités que peut percevoir ou accumuler l'Agence, reçus au moyen de concessions, subventions ou donations.

**Article 14. (Conseil de l'alimentation)**

- (1) Au sein de l'Agence est créé le Conseil de l'alimentation.

- (2) Le Conseil de l'alimentation poursuit les objectifs suivants:
- (a) conseiller le Ministre en matière de contrôle alimentaire et d'innocuité des aliments, dont la production, fabrication, importation, exportation, étiquetage, publicité et vente d'aliments, protection du consommateur et des questions urgentes liées au contrôle alimentaire;
  - (b) évaluer l'exécution des fonctions de l'Agence;
  - (c) prêter assistance et conseil en matière de formulation, révision et mise en œuvre des politiques alimentaires, dont les procédures d'intervention en situation d'urgence;
  - (d) proposer et conseiller la préparation et la révision de la législation, codes, manuels de bonnes pratiques et circulaires administratives dans le cadre de la présente loi et de ses textes d'application et également consulter le Comité Scientifique dans ses champs de compétences;
  - (e) examiner les demandes formulées par les responsables des entreprises alimentaires et toute autre personne de la chaîne alimentaire;
  - (f) répondre aux recours des décisions ou des mesures officielles adoptées en vertu de la présente loi et de ses textes d'application;
  - (g) distribuer l'information reçue de la *Commission du Codex Alimentarius*, de l'OIE ou de tout autre organisme international ou régional chargé de l'élaboration des normes et des standards internationaux liés à l'innocuité des aliments;
  - (h) coordonner la diffusion des projets de loi et textes d'application de la présente loi entre les acteurs intéressés et recueillir les commentaires des entités et fonctionnaires gouvernementaux et non gouvernementaux;
  - (i) conseiller [insérer le nom du pays] sur sa participation aux travaux de la *Commission du Codex Alimentarius* et de l'OIE et de leurs organismes subsidiaires notamment quant à la représentation aux réunions;
  - (j) promouvoir l'éducation des consommateurs en ce qui concerne l'innocuité des aliments et la nutrition;



- (k) analyser tous les aspects liés à la politique alimentaire en [insérer le nom du pays], dans son champ de compétences, et communiquer au Ministre ou aux autorités compétentes les résultats de ses débats;
- (l) élaborer et approuver son règlement intérieur de fonctionnement;
- (m) développer les autres fonctions qui découlent de celles attribuées par la présente loi et ses textes d'application.

**Article 15. (Directeur exécutif)**

- (1) Le Ministre, sur recommandation du Conseil, désigne un Directeur exécutif, représentant légal de l'Agence et principal fonctionnaire exécutif.
- (2) Les termes et conditions du poste de Directeur exécutif sont déterminés par le Conseil avec l'approbation du Ministre.
- (3) Le Directeur exécutif est responsable du fonctionnement de l'Agence, et exerce les fonctions nécessaires pour l'atteinte des objectifs de l'Agence qui lui sont attribuées par la présente loi et ses textes d'application.
- (4) Le Directeur exécutif n'exerce aucune autre charge ou ne peut être rémunéré ni ne peut participer aux négociations ou opérations commerciales à but lucratif sans l'autorisation préalable du Conseil.

**Article 16. (Secrétariat)**

- (1) Le Conseil est assisté d'un Secrétariat responsable de soutenir et de faciliter ses activités journalières, dont les réunions et la correspondance. Ce Secrétariat est coordonné par un(e) Secrétaire nommé(e) par le Directeur exécutif de l'Agence.
- (2) Les termes et conditions du poste de Secrétaire et du personnel du Secrétariat, sont régis par le règlement intérieur de l'Agence.

**Article 17. (Composition du Conseil)**

- (1) Le Conseil est composé des membres suivants, sélectionnés selon des critères de mérite et de capacité et désignés par le Ministre:
  - (a) le Directeur exécutif;
  - (b) un représentant de chacune des entités suivantes:

- (i) ministère responsable de l'agriculture;
- (ii) ministère responsable de l'environnement;
- (iii) ministère responsable de la pêche;
- (iv) ministère responsable de la santé;
- (v) ministère responsable des communautés locales;
- (vi) ministère responsable du tourisme;
- (vii) ministère responsable du commerce;
- (viii) ministère responsable des douanes;
- (ix) organisme national chargé de la normalisation;
- (x) une association de consommateurs.

(2) La composition du Conseil doit également inclure des experts compétents dans les matières suivantes:

- (a) santé publique et épidémiologie;
- (b) diététique et technologie des aliments;
- (c) production des aliments;
- (d) science agricole et santé animale;
- (e) commerce des aliments;
- (f) nutrition humaine;
- (g) affaires légales ou administratives.

Dans le cas où les expériences menées par les membres désignés ne couvrent pas ces domaines, le Ministre peut nommer jusqu'à trois membres additionnels pour s'assurer que le Conseil couvre les différents domaines mentionnés.

(3) Le Ministre doit s'assurer que les membres du Conseil n'ont pas d'intérêts dans les entreprises alimentaires qui pourraient limiter son indépendance.

(4) Le Président et les membres du Conseil sont en poste pour trois ans renouvelables une seule fois. Au-delà de leur mandat, ils doivent se tenir éloignés de leur poste durant au moins trois ans pour être à nouveau éligibles.

(5) Les membres du Conseil peuvent être rémunérés pour leur participation aux sessions selon les honoraires prévus dans la fonction publique.

(6) Le Ministre peut refuser la désignation d'un membre pour abandon de ses tâches, pour déficience physique ou mentale, pour avoir été déclaré coupable de tout délit ou toute autre infraction qui recommande sa destitution pour l'exercice de ses fonctions.

**Article 18. (Président du Conseil)**

Les Conseil élit un Président parmi ses membres durant la première session de chaque année.

**Article 19. (Fonctionnement du Conseil)**

(1) La prise de décision au sein du Conseil doit compter sur un quorum minimum de la moitié de ses membres.

(2) Le Conseil doit se réunir au moins quatre fois par an. L'organisation et la périodicité de ses sessions ainsi que les procédures de prise de décision sont régies par le règlement intérieur de l'Agence.

(3) Le Conseil doit présenter un rapport annuel qui détaille ses activités au Parlement, puis il doit remettre une copie de ce rapport à tout citoyen qui en fait la demande.

(4) Le Président peut autoriser l'assistance de représentants de différents groupes d'intérêt aux sessions du Conseil; ces groupes disposent d'une voix consultative sans droit de vote.

(5) Le Conseil peut désigner tous les sous-comités qu'il estime nécessaire, pour qu'ils l'assistent dans l'exercice de ses fonctions. Les membres de ces sous-comités n'ont pas le droit de vote et ne sont pas rémunérés pour leur participation.

**Article 20. (Comité Scientifique Indépendant)**

(1) Un Comité Scientifique Indépendant est créé au sein de l'Agence de Sécurité Alimentaire.

(2) Les membres du Comité sont nommés par le Directeur exécutif de l'Agence sur proposition du Conseil, selon des critères de mérite et de capacité scientifique.

(3) Le Comité est responsable également de réaliser des analyses, notamment de:

- (a) évaluer, d'office ou sur demande de l'Agence ou toute autre entité officielle, les risques chimiques, biologiques ou de tout autre type pour la santé humaine, à toutes les étapes et activités de la chaîne alimentaire;
- (b) prêter assistance sur les mesures adéquates qui sont adoptées pour protéger la santé publique;
- (c) fournir des informations scientifiques et l'assistance pour la prise de décision et l'élaboration de textes d'application.

(4) Dans le cadre de ses fonctions, le Comité prend en compte les dispositions suivantes:

- (a) les recherches scientifiques les plus récentes;
- (b) l'information relative aux procédés, méthodes et moyens de production;
- (c) les résultats des échantillonnages et des analyses;
- (d) toute autre donnée pertinente.

(5) Le Comité doit coopérer avec l'Agence dans l'échange de recommandations et d'informations en ce qui concerne l'analyse des risques, les facteurs de risques et la perception des risques, et plus particulièrement, il doit fournir des explications sur ses évaluations de risques et le fondement de ses décisions.

(6) Les fonctions des membres du Comité Scientifique et la durée de leur mandat sont définies par le règlement intérieur de l'Agence.

### **TITRE III – INFRACTIONS ET SANCTIONS**

#### **Article 21. (Infractions générales)**

Sont considérées comme des infractions à la présente loi les conduites suivantes:

- (a) ne pas fournir l'information demandée par l'Agence au cours de l'exercice de ses fonctions conformément à la présente loi;

- (b) fournir une information fausse ou trompeuse à un représentant de l'Agence;
- (c) tenter d'influencer de manière déshonnête un représentant de l'Agence dans l'exercice de ses fonctions officielles;
- (d) se faire passer pour un représentant de l'Agence;

tout autre acte contraire aux dispositions de la présente loi.

**Article 22. (Infractions commises par des fonctionnaires habilités)**

Sont des infractions à la présente loi les agissements des représentants de l'Agence qui consistent en:

- (a) divulguer l'information qui a été acquise au cours de l'exercice de leurs fonctions officielles conférées par la présente loi, sans qu'aucun supérieur ou tribunal ne l'exigent;
- (b) accepter de l'argent ou tout autre avantage d'une personne concernée par l'une des dispositions de la présente loi.

**Article 23. (Sanctions)**

Toute personne qui commet une infraction prévue à la présente loi, est sanctionnée dans les termes suivants:

- (a) en l'absence d'antécédents relatifs à la commission de cette infraction, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement non supérieure à \_\_\_ ou aux deux;
- (b) dans le cas d'une récidive, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement non supérieure à \_\_\_ ou aux deux;
- (c) dans le cas d'une infraction continue, à une amende non inférieure à \_\_\_ ou à une période d'emprisonnement de \_\_\_ jours, pour chaque jour où le délit a été commis.

**TITRE IV. DISPOSITIONS FINALES**

**Article 24. (Textes d'application)**

Le Ministre peut, sur recommandation de l'Agence, rédiger des textes d'application afin de mettre en œuvre les dispositions de la présente loi.

**Article 25. (Clause dérogatoire)**

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, contenues dans les lois, décrets, règlements et tout autre texte.

La présente loi entrera en vigueur (...) jours à compter de sa promulgation.

**BIBLIOGRAFIE**

**Commonwealth Department of Health, National Health and Medical Research Council.** 1986. *Model Food Legislation*. Australian Government Publishing Service, Canberra

**FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek et A. Mekouar, eds., Étude législative n° 73, Rome

**FAO/OMS.** 2003. *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments: Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*, Etude FAO alimentation et nutrition n° 76, Rome

**FAO/OMS.** Modèle de loi alimentaire ([www.fao.org](http://www.fao.org))

**Food Standards Agency.** 1999. *Consultation on Draft Legislation, Presented to Parliament by the Minister of Agriculture, Fisheries and Food by Command of Her Majesty*, janvier ([www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4249/fsa-01.htm](http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4249/fsa-01.htm))

**OMS - Bureau régional pour l'Europe et Food safety Authority of Ireland.** 2001. *Improved Coordination and Harmonization of National Food Safety Control Services*, Report on a joint WHO/EURO-FSAI Meeting, Dublin, 19-20 juin

**Programme conjoint FAO/OMS sur les normes alimentaires.** 2003. Commission du Codex Alimentarius, Manuel de Procédure, 15<sup>ème</sup> édition, Section I, *Définitions aux fins du Codex Alimentarius*, Rome

**Sarpong, G.A.** 2004. *Strengthening the Food Control System: Guyana – Final Report*, FAO, Rome

**Thornton, G.C.** 1996. *Legislative Drafting*. Butterworths, Londres

**Vapnek, J.C.** 2002. *Elements of Food Law: Bhutan*. FAO, Rome

## ÉTUDES LÉGISLATIVES DE LA FAO

- |    |   |    |  |
|----|---|----|--|
| 1  | Wildlife and national park legislation in Asia, 1971 (A*)   |    | de données FISHLEX disponible sur <a href="http://faolex.fao.org/fishery">http://faolex.fao.org/fishery</a>  |
| 2  | Wildlife and national park legislation in Latin America, 1971 (A* E*)   | 22 | Agricultural insurance legislation, 1981 (A E)   |
| 3  | Vicuña conservation legislation, 1971 (A* E*)   | 23 | Le régime juridique des ressources en eaux internationales, 1981 (A E F)   |
| 4  | Legal systems for environment protection: Japan, Sweden, United States, 1972 (A*)   | 24 | Las organizaciones de regantes en el derecho y la administración de algunos países de América Latina, 1981 (A E)   |
| 5  | Droit agraire et justice agraire, 1977 (A E* F)   | 25 | La législation sur la faune et les aires protégées en Afrique, 1981 (A F)  |
| 6  | Agricultural credit legislation in selected developing countries, 1974 (A)  | 26 | La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la réglementation de la pêche du thon, 1985 (A F)  |
| 7  | Eléments du droit de l'alimentation, 1975 (A E F)   | 27 | Compendium régional de la législation sur la pêche – Afrique occidentale (Région du COPACE), 1983 (A/F*)   |
| 8  | Legislación de aguas en América Central, Caribe y México – Vol. I, 1975 (E)   | 28 | Législation phytosanitaire, 1984 (A E F)   |
| 9  | A legal and institutional framework for natural resources management, 1975 (A E)  | 29 | Legislation on foods for infants and small children, 1983 (A*)   |
| 10 | Le droit des eaux dans certains pays européens (Angleterre et pays de Galles, Belgique, Espagne, France, Israël, Italie, Turquie) – Tome I, 1977 (A E F)                  | 30 | Water law in selected European countries (Cyprus, Finland, the Netherlands, Union of Socialist Republics, Yugoslavia) – Vol. II, 1983 (A)                                  |
| 11 | Fundamentos teóricos para una legislación tributaria en el sector agropecuario, 1975 (E)  | 31 | The role of legislation in land use planning for developing countries, 1985 (A)  |
| 12 | Normes alimentaires internationales et droits nationaux, 1976 (A/F*)  | 32 | Agricultural census legislation, 1984 (A)  |
| 13 | Derecho agrario y desarrollo agrícola: estado actual y perspectivas en América Latina, 1976 (E)   | 33 | Le régime juridique de la productivité des sols: éléments de droit comparé, 1985 (A E F)   |
| 14 | Réponses juridiques et institutionnelles à l'accroissement de la demande d'eau, 1979, (A E F)   | 34 | Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eaux internationales – Tome II, 1984 (A/E/F) |
| 15 | Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eaux internationales – Tome I, 1978 (A/E/F) | 35 | Regional compendium of fisheries legislation (Western Pacific Region) – Vols. I et II, 1984 (A)  |
| 16 | Législation des semences, 1978 (A E F)  | 36 | Législation relative au commerce international de la viande bovine, 1985 (A E F)   |
| 17 | Le droit des eaux dans certains pays africains, 1981 (A E F)  | 37 | La législation forestière au Cap-Vert, en Ethiopie, en Gambie, au Mali et en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Sénégal, 1986 (F)                                       |
| 18 | Reforma agraria y desarrollo rural integrado, 1979 (E)  | 38 | Impacts sur l'environnement des incitations économiques à la production agricole: étude de droit comparé, 1985 (A E F)   |
| 19 | La législation des eaux dans les pays d'Amérique du Sud, 1980 (A E F)   | 39 | Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México, 1986 (E)  |
| 20 | La législation sur la faune, la chasse et les aires protégées dans certains pays européens, 1980 (A E F)  |    |  |
| 21 | Conditions imposées par les États côtiers aux navires de pêche étrangers a été remplacé par la base   |    |  |



- 40 Le statut des eaux souterraines en droit international, 1987 (A E F)
- 41 Statuts fonciers et politique forestière, 1986 (A F)
- 42 Regional compendium of fisheries legislation (Indian Ocean Region) – Vols. I et II, 1987 (A)
- 43 Législation sur l'étiquetage des pesticides, 1987 (A E F)
- 44 La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone, 1987 (F)
- 45 Legal aspects of international joint ventures in agriculture, 1990 (A)
- 46 The freshwater maritime interface: legal and institutional aspects 1990 (A)
- 47 La réglementation de la pêche au filet maillant dérivant en haute mer: questions juridiques, 1991 (A F)
- 48 Les périmètres irrigués en droit comparé africain (Madagascar, Maroc, Niger, Sénégal, Tunisie), 1992 (F)
- 49 Analyse préliminaire de certains textes législatifs régissant l'aquaculture, 1993 (F E)
- 50 Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation – Europe, 1993 (A/F/E)
- 51 Législation sur l'homologation des pesticides, 1994 (E/F)
- 52 Preparing national regulations for water resources management, 1994 (A)
- 53 Evaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable: étude juridique, 1994 (F)
- 54 Régime juridique du contrôle et de la certification de la qualité des denrées alimentaires: puissance publique et producteurs, 1994 (A/F)
- 55 Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses – Asia, 1995 (A/F)
- 56 Tendances d'évolution des législations agrofoncières en Afrique francophone, 1996 (F)
- 57 Conditions imposées par les États côtiers aux navires de pêche étrangers a été remplacé par la base de données FISHLEX disponible sur <http://faolex.fao.org/fishery>
- 58 Anthologie du droit coutumier de l'eau en Afrique, 1996 (A/F)
- 59 Cadre juridique de la sécurité alimentaire, 1996 (F)
- 60 Le foncier-environnement – Fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel, 1997 (F)
- 61 Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses – Africa, 1997 (A/F)
- 62 Nouveaux principes de législation phytosanitaire, 1997 (E F)
- 63 The burden of proof in natural resources legislation – Some critical issues for fisheries law, 1998 (A)
- 64 Política y legislación de aguas en el Istmo centroamericano – El Salvador, Guatemala, Honduras, 1998 (E)
- 65 Sources of international water law, 1998 (A)
- 66 Trends in forestry law in America and Asia, 1998 (A F E)
- 67 Issues in water law reform, 1999 (A)
- 68 Extraits des instruments et déclarations internationaux et régionaux et d'autres textes d'autorité concernant le droit à l'alimentation, 1999 (A/E/F)
- 69 Élaboration des réglementations nationales de gestion des ressources en eau – Principes et pratiques, 1999 (F)
- 70 Water rights administration – Experience, issues and guidelines, 2001 (A)
- 71 Fisheries enforcement – Related legal and institutional issues: national, subregional or regional perspectives, 2001 (A)
- 72 Tendances du droit forestier en Afrique et en Europe, 2003 (A F)
- 73 Law and sustainable development since Rio – Legal trends in agriculture and natural resource management, 2002 (A)
- 74 Legal trends in wildlife management, 2002 (A E)
- 75 Les montagnes et le droit – Tendances émergentes, 2003 (A F E)
- 75 Rév. 1 – Les montagnes et le droit – Tendances émergentes, 2006 (A E F)
- 76 Gender and law – Women's rights in agriculture, 2002 (A)
- 76 Rév. 1 – Droit et genre – Les droits des femmes dans le secteur de l'agriculture, 2007 (A E F)
- 77 The right to adequate food in emergencies, 2002 (A)
- 78 Law and modern biotechnology – Selected issues of relevance to food and agriculture, 2003 (A)
- 79 Legislation on water users' organizations – A comparative analysis, 2003 (A)

- |  |   |
|--|---|
| <p>80 Preparing national regulations for water resources management – Principles and practice, 2003 (A)</p> <p>81 Administración de derechos de agua – Experiencias, asuntos relevantes y lineamientos, 2003 (E)</p> <p>82 Administrative sanctions in fisheries law, 2003 (A)</p> <p>83 Legislating for property rights in fisheries, 2004 (A)</p> <p>84 Land and water – The rights interface, 2004 (A)</p> <p>85 Droits de propriété intellectuelle et variétés végétales – Régimes juridiques internationaux et options politiques nationales, 2005 (A E F)</p> <p>86 Groundwater in international law – Compilation of treaties and other legal instruments, 2005 (A)</p> <p>87 Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law, 2005 (A)</p> <p>88 Legal and institutional aspects of urban and peri-urban forestry and greening, 2005 (A)</p> <p>89 The legal framework for the management of animal genetic resources, 2005 (A)</p> <p>90 Marco analítico para el desarrollo de un sistema legal de la seguridad de la biotecnología moderna (bioseguridad), 2006 (E)</p> <p>91 Directrices en materia de legislación alimentaria (nuevo modelo de ley de alimentos para países de tradición jurídica romano-germánica), 2006 (E)</p> <p>92 Modern water rights – Theory and practice, 2006 (A)</p> <p>93 Integrated coastal management law – Establishing and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management, 2006 (A)</p> <p>94 Perspectives et directives de législation alimentaire et nouveau modèle de loi alimentaire, 2007 (F)</p> | <p>Disponibilité: octobre 2007</p> <p>A – Anglais                      Multil. – Multilingue<br/> Ar – Arabe                        * Epuisé<br/> C – Chinois                        ** En préparation<br/> E – Espagnol<br/> F – Français</p> <p>On peut se procurer les Cahiers techniques de la FAO auprès des points de vente des publications de la FAO, ou en s'adressant directement au Groupe des ventes et de la commercialisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.</p> |
|--|---|

#### PUBLICATION ANNUELLE

Le «Recueil de législation: alimentation et agriculture» (A/E/F) - choix de lois et règlements relatifs à l'alimentation et à l'agriculture en vigueur dans les Etats membres de la FAO a été remplacé par FAOLEX base de données disponible sur <http://faolex.fao.org/faolex>