



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

33

SÉRIE
SÉCURITÉ
SANITAIRE ET
QUALITÉ DES
ALIMENTS

ISSN 2519-0806



NOTE EXPLICATIVE DES DIRECTIVES RELATIVES À L'ÉLABORATION D'UNE LÉGISLATION HARMONISÉE SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS DANS LA RÉGION COUVERTE PAR LE COMITÉ FAO/OMS DE COORDINATION POUR L'AFRIQUE

(CXG 98-2022)

NOTE EXPLICATIVE DES DIRECTIVES RELATIVES À L'ÉLABORATION D'UNE LÉGISLATION HARMONISÉE SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS DANS LA RÉGION COUVERTE PAR LE COMITÉ FAO/OMS DE COORDINATION POUR L'AFRIQUE

(CXG 98-2022)

Citer comme suit:

FAO. 2025. *Note explicative des Directives relatives à l'élaboration d'une législation harmonisée sur la sécurité sanitaire des aliments dans la région couverte par le Comité FAO/OMS de Coopération pour l'Afrique* (CXG 98-2022). Série sécurité sanitaire et qualité des aliments n° 33. Rome. <https://doi.org/10.4060/cd7608fr>

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. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

ISSN 2519-0806 [Imprimé]

ISSN 2664-5203 [En ligne]

ISBN 978-92-5-140345-7

© FAO, 2025



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.fr>).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne une quelconque organisation, produit ou service. L'utilisation du logotype de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est traduite ou adaptée, la traduction ou adaptation doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction [ou adaptation] n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction [ou de l'adaptation]. L'édition originale [en langue xxxx] est celle qui fait foi.»

Tout différend découlant de la présente licence qui ne pourrait être réglé à l'amiable sera soumis à une procédure d'arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Les parties acceptent d'être liées par la sentence arbitrale prononcée conformément au règlement susmentionné, qui réglera définitivement leur différend.

Matériel attribué à des tiers. La présente licence Creative Commons CC BY 4.0 ne s'applique pas aux éléments de la publication sur lesquels la FAO n'a pas de droit d'auteur. Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

Photographies attribuées à la FAO. Les photographies présentées dans cette œuvre et attribuées à la FAO ne sont pas couvertes par la licence Creative Commons mentionnée ci-dessus. Toute demande relative à l'utilisation de photographies appartenant à la FAO doit être adressée par courriel à photo-library@fao.org.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sous forme électronique, ainsi que la liste des distributeurs auprès desquels peuvent être achetés des exemplaires imprimés de ces produits, sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications). Pour toute question d'ordre général sur les publications de la FAO, prière d'écrire à publications@fao.org. Les questions relatives aux droits et licences sur les publications doivent être adressées à copyright@fao.org.

Photographie de couverture [de gauche à droite]:

©UNBS; ©FAO/Gavin Gosbert et Jerry Mushala; ©UNBS

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	iv
Abréviations.....	v

CHAPITRE 1

INTRODUCTION..... 1

A. Le contenu des Directives	1
B. La finalité de la note explicative	2
C. Les autres ressources essentielles pour l'élaboration d'une législation	2
D. Le choix de l'intitulé de la loi	3

CHAPITRE 2

ÉLÉMENTS EXPLICATIFS DES DÉFINITIONS 5

A. Les définitions consacrées dans les Directives.....	5
B. Les définitions absentes des Directives.....	20

CHAPITRE 3

PRÉCONISATIONS QUANT À LA RÉALISATION DE CONSULTATIONS ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA PRÉCAUTION..... 25

A. La consultation des parties prenantes.....	25
B. La mise en œuvre de la précaution.....	28

CHAPITRE 4

PRINCIPES GÉNÉRAUX D'UNE LÉGISLATION RELATIVE À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS 31

A. La protection de la santé des consommateurs comme priorité de premier rang	31
B. Une législation fondée sur des principes spécifiques à la sphère alimentaire.....	33
C. Les principes relatifs aux parties prenantes de la sécurité sanitaire des aliments.....	38
D. Les principes relatifs aux modalités d'élaboration de la législation	49

NOTE SUR LA SECTION 6.....	55
----------------------------	----

BIBLIOGRAPHIE.....	56
--------------------	----

REMERCIEMENTS

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier les nombreuses personnes qui ont participé aux différentes étapes de l'élaboration de cette publication.

La rédaction de cette note explicative a été réalisée par Maud Cintrat du Service droit et développement de la FAO.

Nous remercions chaleureusement pour leurs commentaires et leur soutien les collègues de la Division des systèmes agroalimentaires et de la sécurité sanitaire des aliments de la FAO – en particulier Blaise Ouattara, Catherine Bessy, Oumou Barry et Riccardo Siligato – et Lalaina Ravelomanantsoa du Service droit et développement de la FAO.

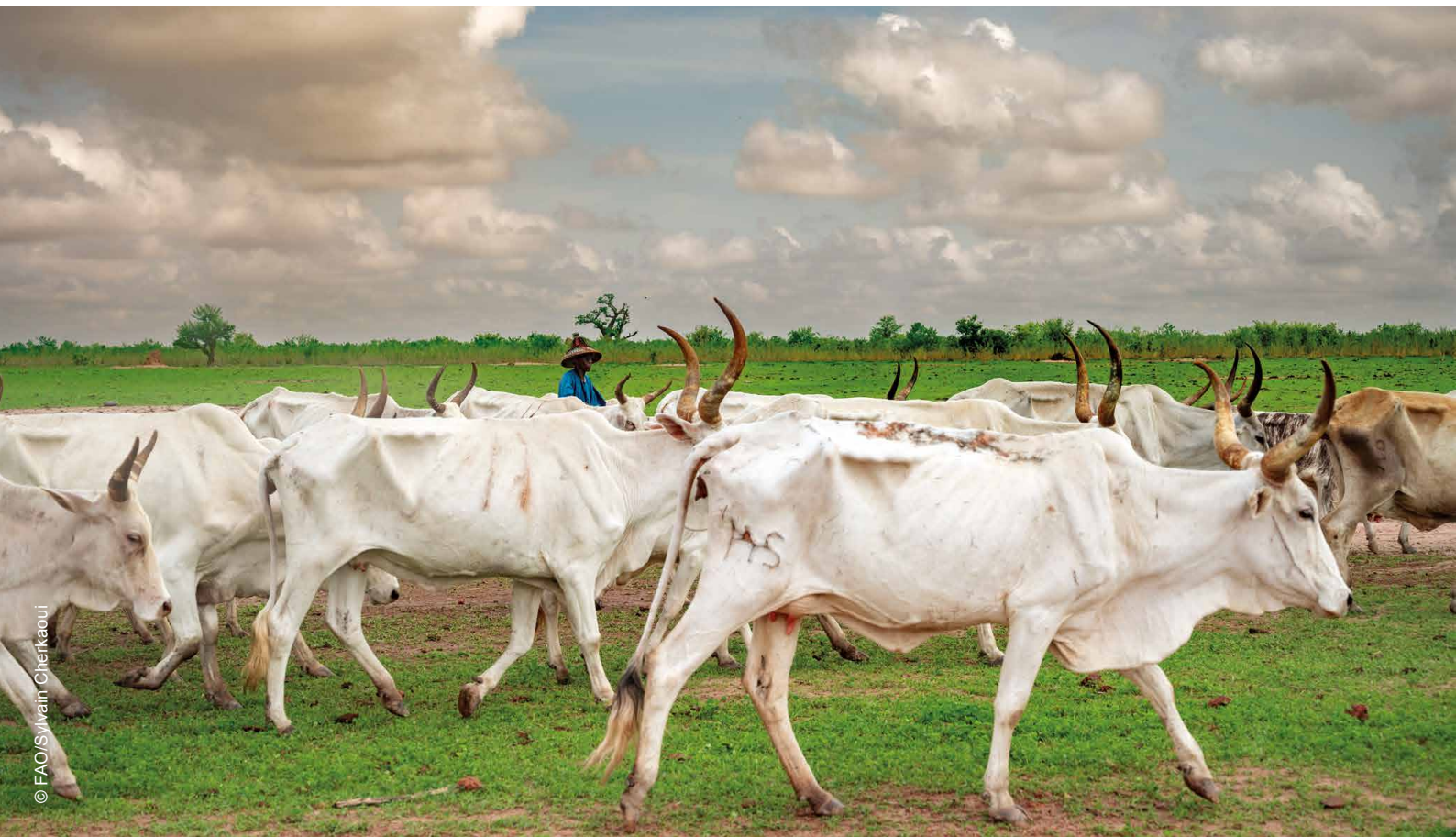
Le document a été édité par Sophie Arnac, tandis que la conception graphique et la mise en page ont été assurées par le Studio Pietro Bartoleschi.

ABRÉVIATIONS

Accord SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HACCP	Analyse des dangers - points critiques pour leur maîtrise (de l'anglais <i>Hazard Analysis and Critical Control Point</i>)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMSA	Organisation mondiale de la santé animale



© UNBS



© FAO/Sylvain Cherkauji

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Les *Directives relatives à l'élaboration d'une législation harmonisée sur la sécurité sanitaire des aliments dans la région couverte par le Comité FAO/OMS de Coordination pour l'Afrique*^a (dénommée par la suite «les Directives»), qui font l'objet de cette note explicative, ont été élaborées par le Comité FAO/OMS de coordination pour l'Afrique (dénommé par la suite «le Comité»), dans l'objectif de fournir des orientations générales pour faciliter l'élaboration ou la mise à jour d'une législation sur la sécurité sanitaire des aliments dans les pays couverts par le Comité.

A. LE CONTENU DES DIRECTIVES

Les Directives relatives à l'élaboration d'une législation harmonisée sur la sécurité sanitaire des aliments ont été élaborées et adoptées en 2022 dans le cadre des prérogatives du Comité FAO/OMS de coordination pour l'Afrique. Elles constituent un socle pour le développement d'une approche législative uniforme de la sécurité sanitaire des aliments, en vue de répondre aux standards régionaux et internationaux de commerce des denrées et de garantir la santé des consommateurs et la loyauté des transactions commerciales.

L'objectif des Directives est triple. En premier lieu, il s'agit d'assister les États dans l'instauration d'un système de contrôle sanitaire efficace des aliments. Un tel système se définit comme l'ensemble des outils permettant, lorsqu'ils sont mis en œuvre, de contrôler la sécurité sanitaire des aliments mis sur le marché et d'en garantir la salubrité. Le système de contrôle sanitaire des aliments est global, de la production primaire jusqu'à la distribution en incluant la transformation, les importations et les exportations, et fait intervenir toutes les parties intéressées. Il couvre toutes les étapes de la chaîne alimentaire pour assurer la sécurité des denrées alimentaires, quelle que soit leur origine. Il devrait inclure, entre autres et à l'exception de la marge de manœuvre reconnue aux États en matière de précaution, la traçabilité, les obligations de contrôle des producteurs et industriels du secteur, les missions d'inspection des pouvoirs publics et la répartition des responsabilités.

En second lieu, les Directives visent à établir des définitions et des principes généraux dans le cadre de l'élaboration d'une législation. L'instauration d'un système efficace de contrôle sanitaire des aliments passe par l'adoption d'une législation claire et cohérente; les Directives ont ainsi pour but de guider les pays membres dans le développement et la mise à jour de leur législation sur la sécurité sanitaire des aliments. Elles définissent la législation comme comprenant «*les lois, règlements, exigences ou procédures publiés par des autorités publiques au sujet des aliments et relatifs à la protection de la santé publique, à la protection des consommateurs et aux pratiques commerciales loyales*» (FAO et OMS,

2022, p. 4). Une législation ne se limite donc pas aux lois, mais comprend aussi l'ensemble du système juridique normatif relatif à la sécurité sanitaire des aliments.

Il convient de noter que dans les États fédéraux, l'élaboration d'une loi à l'échelon fédéral présente l'avantage de fournir un cadre uniforme, ce qui a le mérite de supprimer les législations étatiques qui peuvent être des obstacles à la circulation des denrées entre les États fédérés.

Les États conservent toute leur marge de manœuvre pour adapter les grandes orientations ou les principes figurant dans les Directives à leur système juridique, pour une meilleure observance et une plus grande efficacité de la loi. Toutefois, cette adaptation ne devrait pas constituer un obstacle à la réalisation du troisième objectif des Directives, à savoir la facilitation du commerce intra-africain et international de denrées alimentaires. Cette note explicative intervient pour détailler la marge de manœuvre dont disposent les États pour élaborer leur législation, dans le respect des normes internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

B. LA FINALITÉ DE LA NOTE EXPLICATIVE

Cette note explicative des Directives a pour objet d'assister les États dans la rédaction de leur législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, qu'il s'agisse d'une première loi, d'un règlement ou d'une mise à jour. Elle n'a pas de caractère contraignant et n'a aucunement vocation à se substituer aux Directives.

Cette note vise à favoriser l'harmonisation des législations des États parties en promouvant une interprétation uniforme des Directives. Elle vise également à clarifier si la loi est destinée à poursuivre une finalité exclusivement sanitaire ou si elle vise, au-delà de la protection de la santé des consommateurs, à assurer la protection d'intérêts économiques incluant la loyauté des transactions commerciales. Les pays membres du Comité ainsi que les rédacteurs de projets de lois, peuvent recourir ou non à cette note, dans la mesure qu'ils jugent appropriée.

Les pays membres du Comité n'ont pas à se justifier s'ils ne prennent pas en compte ou s'ils ne mettent pas en œuvre un élément particulier de cette note. Cependant, compte tenu de l'adhésion des pays concernés à l'OMC, ces derniers ont tout intérêt à incorporer les grands principes de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS, 1994) s'ils souhaitent faciliter leur participation aux échanges internationaux.

C. LES AUTRES RESSOURCES ESSENTIELLES POUR L'ÉLABORATION D'UNE LÉGISLATION

Les Directives et cette note peuvent être utilement complétées par les normes internationales régissant la sécurité sanitaire des aliments. Les normes les plus pertinentes sont celles élaborées par le Codex Alimentarius, auxquelles se conforment les Directives. En effet, l'Accord SPS requiert des États qu'ils prennent en compte, afin de parvenir à une harmonisation des législations et pour faciliter le développement des liens de libre-échange entre les États parties, les normes, directives ou recommandations internationales du Codex Alimentarius (Article 12(4) de l'Accord SPS (1994)). À titre d'exemple, en

matière d'innocuité des produits alimentaires, les codes et les directives en matière d'hygiène du Codex constituent des textes de référence pour l'Accord SPS, tout comme les normes, directives et recommandations relatives aux additifs alimentaires, aux résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides, aux contaminants, aux méthodes d'analyse et d'échantillonnage, entre autres (Annexe A, §3 de l'Accord SPS (1994)).

Certaines normes sont citées directement par les Directives, notamment le *Manuel de procédures* du Codex Alimentarius (FAO et OMS, 2024a), les *Principes généraux d'hygiène alimentaire* (CXC 1-1969) (FAO et OMS, 2025), le *Code d'usages visant à réduire au minimum et à maîtriser la résistance aux antimicrobiens d'origine alimentaire* (CXC 61-2005) (FAO et OMS, 2021) ou encore la *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées* (CXS 1-1985) (FAO et OMS, 2024b). D'autres normes du Codex Alimentarius seront citées dans cette note à titre d'illustration lorsqu'elles peuvent être utiles aux États pour l'élaboration de leur législation sur la sécurité sanitaire des aliments. Toutes les normes du Codex Alimentarius qui pourraient être pertinentes en matière de sécurité sanitaire des aliments ne sont toutefois pas citées exhaustivement dans cette note.

Les pays membres peuvent également recourir à d'autres normes internationales, comme celles de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) en ce qui concerne la salubrité des denrées alimentaires d'origine animale et le rôle des services vétérinaires dans les systèmes de sécurité sanitaire des aliments.

D. LE CHOIX DE L'INTITULÉ DE LA LOI

En ce qui concerne l'intitulé de la loi, les États ont la possibilité d'apporter une nuance supplémentaire à celui proposé dans les Directives. En effet, les Directives évoquent indistinctement la «législation sur la sécurité sanitaire des aliments» et la «législation alimentaire». Pourtant, les deux notions ne sont pas synonymes et il est important de préciser leurs contours.

La notion de «législation alimentaire» a un sens large et englobe la sécurité sanitaire des aliments. Ainsi, les États édictent une législation alimentaire dès lors qu'elle comprend des dispositions relatives aux aliments et qu'elle poursuit des objectifs sanitaires et économiques.

La notion de «législation sur la sécurité sanitaire des aliments», quant à elle, comprend les dispositions visant à assurer la salubrité des aliments destinés à l'alimentation humaine, et cible leur innocuité pour l'être humain. Les dispositions peuvent avoir un effet économique mais ce n'est jamais l'objectif qu'elles poursuivent.

Le champ d'application de la «législation sur la sécurité sanitaire des aliments» est donc plus restreint que celui d'une «législation alimentaire», et les enjeux relatifs à la protection économique du consommateur ou à la loyauté des transactions commerciales en sont absents. Par conséquent, les États disposent d'une marge de manœuvre plus large en édictant une «loi alimentaire» plutôt qu'une «loi sur la sécurité sanitaire des aliments». Quelle que soit l'option retenue, une législation unique en matière alimentaire ou de sécurité sanitaire des aliments améliore l'efficacité du contrôle alimentaire, à l'instar de la coordination du système de contrôle alimentaire, tel qu'il sera envisagé ultérieurement.



CHAPITRE 2

ÉLÉMENTS EXPLICATIFS DES DÉFINITIONS

La section 4 des Directives comprend les définitions des notions majeures en droit de l'alimentation, qu'il conviendrait de retranscrire dans la législation comme préconisé dans la sixième et dernière section des Directives («Éléments de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments»).

Définir les termes présente l'avantage d'améliorer la fiabilité du système de sécurité sanitaire, à plusieurs égards. Tout d'abord, sur le plan national, la définition des termes devrait garantir qu'ils soient utilisés de façon uniforme dans l'ensemble de la législation et que les applications qui en sont faites ne s'éloignent pas de leur contenu. Des définitions précises limitent ainsi les écarts liés à une mauvaise interprétation et facilitent une bonne compréhension des obligations par les parties prenantes impliquant une meilleure observance, y compris par les opérateurs du secteur alimentaire, instaurant par conséquent une meilleure sécurité juridique pour tous les opérateurs visés par le texte.

Ensuite, sur le plan supranational, la définition claire de notions clés et leur incorporation dans les législations nationales permet une véritable harmonisation des législations en matière de sécurité sanitaire des aliments. L'équivalence des législations sera plus aisément évaluée et le commerce entre les États sera facilité. Il convient donc de revenir sur les définitions établies dans les Directives (A) ainsi que sur des termes qui ne sont pas définis dans les Directives mais qui méritent d'être explicités par des définitions dédiées (B).

A. LES DÉFINITIONS CONSACRÉES DANS LES DIRECTIVES

Parmi les définitions figurant dans les Directives, on retrouve, dans l'ordre: l'analyse des risques, l'autorité compétente, la chaîne alimentaire, la communication sur les risques, le consommateur, le contrôle des aliments, le contrôle officiel, la denrée alimentaire, l'entreprise du secteur alimentaire, l'équivalence, les exigences, l'évaluation des risques, l'exploitant du secteur alimentaire, la gestion des risques, la législation, le risque, la sécurité sanitaire des aliments et le système de contrôle des aliments.

Il convient d'envisager d'abord les définitions préalables et génériques (1), celles liées au risque (2), les définitions relatives aux parties prenantes (3) et enfin celles portant sur les contrôles (4).

1. LES DÉFINITIONS PRÉALABLES

Certaines définitions doivent être définies prioritairement car elles conditionnent la compréhension des définitions ultérieures. C'est le cas des définitions proposées pour denrée alimentaire (a), chaîne alimentaire (b), sécurité sanitaire des aliments (c) ou encore législation (d).

a. Denrée alimentaire

«Toute substance traitée, partiellement traitée ou brute, destinée à l'alimentation humaine; ce terme englobe les boissons, le chewing-gum et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation ou le traitement des aliments, mais ne comprend pas les cosmétiques, le tabac ni les substances employées uniquement comme médicaments.»

Le champ d'application de la notion

Déterminer précisément l'envergure de la notion de denrée alimentaire, qui est synonyme d'aliment, est primordial puisqu'elle conditionne le champ d'application de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments. Cette définition inclut toute substance consommée par l'homme, quel que soit le stade de sa transformation. En visant la denrée destinée à l'alimentation humaine, cette définition inclut toutes les denrées qui sont destinées à être ingérées par l'être humain, ainsi que toute substance qui a été utilisée dans leur production. Toutefois, les pays membres du Comité devraient être vigilants sur deux aspects.

Les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires

Il est important de préciser, en guise d'introduction, la nécessaire distinction entre les pesticides, les produits de protection des plantes et les biocides.

Le pesticide a pour but de prévenir, détruire ou contrôler un organisme nuisible ou une maladie ou de protéger les plantes ou les produits végétaux pendant la production, le stockage et le transport. Parmi les pesticides, on retrouve les produits de protection des plantes (également appelés produits phytopharmaceutiques ou produits phytosanitaires) et les biocides. Les produits de protection des plantes visent à protéger spécifiquement les cultures et les plantes; ils ne s'utilisent pas au moment du stockage ou du transport par exemple. Les biocides visent eux à détruire, repousser ou rendre inoffensifs les organismes nuisibles, à en prévenir l'action ou à les combattre par une action autre que physique ou mécanique. Lorsqu'ils sont utilisés sur des plantes, les biocides sont des pesticides. Toutefois, ils n'ont pas nécessairement vocation à être utilisés sur des plantes: ils peuvent être employés pour l'hygiène d'une étable ou encore le traitement des récoltes mais aussi en hygiène vétérinaire (comme les savons désinfectants utilisés sur les animaux) ou même en hygiène humaine (les désinfectants).

Lorsque de tels produits sont utilisés, ils peuvent laisser des résidus dans les denrées alimentaires. Ces résidus sont susceptibles d'être qualifiés de denrée alimentaire s'ils ne sont pas expressément exclus de son champ d'application. Cette remarque est d'autant plus vraie qu'il n'est pas fait mention du caractère intentionnel de l'ajout de la substance au moment de la production, de la fabrication, de la préparation ou du traitement de l'aliment.

Il en va de même pour les résidus de médicaments vétérinaires qui pourraient être retrouvés dans les denrées d'origine animale. À défaut de qualification spécifique, ces résidus de substances pourraient revêtir la qualification de «denrées alimentaires». Pour se prémunir de l'intégration de ces substances dans la notion de denrée alimentaire, l'État peut décider d'exclure expressément ces produits de la définition de «denrée alimentaire», comme c'est le cas pour le tabac et les médicaments. L'État peut également faire le choix de préciser que l'aliment ne recouvre que ce qui est comestible.

La dissociation entre l'aliment et le complément alimentaire

Les États doivent également prendre la mesure que la définition de l'aliment inclut les compléments alimentaires. Or, ces produits sont des sources concentrées de vitamines, minéraux et nutriments qui peuvent être apportés par un régime alimentaire normal. Une législation dédiée peut être mise en place afin d'assujettir l'usage de ces produits à des précautions particulières, notamment avec un étiquetage adéquat et approprié ou encore la réalisation d'une déclaration préalable à leur mise sur le marché.

b. Chaîne alimentaire

«Séquence allant de la production à la consommation d'aliments et comprenant la production primaire (animaux et plantes/cultures destinés à la production alimentaire, alimentation des animaux), l'abattage/la récolte, l'emballage, la transformation, l'entreposage, le transport et la distribution jusqu'à point de consommation.»

De la chaîne alimentaire à une approche juridique intégrée

La notion de chaîne alimentaire fonde l'approche juridique intégrée globale de la sécurité sanitaire des aliments. Il s'agit d'une approche holistique pour réduire au minimum les risques sanitaires pour le consommateur. Les États qui s'engagent dans une approche intégrée de la sécurité sanitaire des aliments sont amenés à élaborer des règles de droit qui concernent l'ensemble de la chaîne alimentaire pour assurer la sécurité des denrées destinées à la consommation. Cela comprend toutes les étapes de la mise sur le marché d'une denrée alimentaire, de sa production primaire jusqu'à sa distribution, y compris son importation, sa fabrication, son entreposage, son transport, sa vente ou sa livraison au consommateur final.

Les activités couvertes par la notion de chaîne alimentaire

L'enjeu de la notion de chaîne alimentaire est de déterminer le champ d'application de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments. Il est donc important que les États précisent expressément toutes les activités que la loi recouvre et qui dépassent donc la seule production ou transformation des denrées alimentaires.

Chaque État dispose d'une marge de manœuvre dans le degré d'intégration qu'il souhaite mettre en œuvre. Ainsi, la législation alimentaire peut être étendue à toutes les dispositions qui ont un effet indirect sur la sécurité sanitaire des aliments. Cela peut inclure la réglementation des matériaux et objets en contact avec des denrées alimentaires ainsi que les pesticides ou les engrais au niveau de la production primaire.

Il est également dans l'intérêt de la santé publique de réglementer la production, la fabrication et la transformation, le transport et la vente des aliments pour les animaux destinés à l'alimentation humaine, y compris lorsque ces aliments sont constitués de produits d'origine animale. La réglementation prônant une approche intégrée peut également concerner la santé animale avec la consommation d'antimicrobiens, le bien-être animal, être limitée ou non aux animaux producteurs de denrées destinées à l'alimentation, dès lors que la sécurité sanitaire des produits d'origine animale en est tributaire. L'approche intégrée inclut également le processus de production des denrées jusqu'à leur exportation. Lorsque l'État décide de mettre en œuvre, à travers sa législation, une approche intégrée de la sécurité sanitaire des aliments, celle-ci s'étend jusqu'à l'exportation de la denrée. Par conséquent, la garantie de la salubrité des denrées destinées à être consommées sur son territoire est équivalente à celle des denrées destinées à l'exportation.

Comment se matérialise l'approche intégrée dans une législation?

L'approche intégrée se matérialise par des obligations édictées pour tous les opérateurs intervenant dans le processus de production d'une denrée alimentaire. Pour les denrées d'origine végétale, des obligations peuvent être établies pour les opérateurs du secteur des engrais, des produits phytosanitaires, des semences et de la production végétale. Pour les denrées d'origine animale, les obligations peuvent être définies pour les opérateurs du secteur du médicament vétérinaire, de l'alimentation animale et de l'amélioration génétique ou de la sélection animale ainsi que de la production animale à proprement parler. Quelle que soit la nature de la denrée, sont également concernés par l'édition de telles obligations les opérateurs du secteur de la transformation, de la distribution, de la vente au détail ou de la restauration ainsi que les fournisseurs d'emballage et de conditionnement.

Parmi les obligations pouvant incomber aux opérateurs, les États peuvent imposer entre autres l'identification des produits ou des lots de produits, la traçabilité, la mise en œuvre de contrôles et de rappels de produits insalubres. Toutefois, comme la chaîne alimentaire s'arrête au stade de la consommation finale, l'État doit être vigilant à ne pas imposer des obligations aux professionnels du secteur à un stade où ils ne disposent plus des moyens de les appliquer, et particulièrement au moment de la consommation de la denrée par le consommateur final à la suite de sa propre manipulation de l'aliment. Les États peuvent à cette étape déployer des politiques publiques d'information et d'éducation des citoyens sur les bonnes pratiques d'hygiène, de conservation et de préparation des aliments, et associer les exploitants du secteur agroalimentaire à l'élaboration de telles politiques ([L'indispensable détermination des rôles et responsabilités des parties prenantes publics et privés](#)).

c. Sécurité sanitaire des aliments

«Assurance que les aliments ne causeront pas d'effets nocifs pour le consommateur quand ils sont préparés et/ou consommés conformément à l'usage auquel ils sont destinés.»

Sécurité alimentaire et sécurité sanitaire

La sécurité sanitaire serait un aspect de la sécurité alimentaire, laquelle existe *«lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active»* (Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, 1996). La sécurité sanitaire constitue la dimension sanitaire de la sécurité alimentaire, c'est-à-dire l'innocuité de la denrée pour la consommation humaine. Elle n'inclut pas les notions de disponibilité et d'accès aux denrées alimentaires.

Champ de la sécurité sanitaire

La notion de sécurité sanitaire, ainsi définie, implique que le consommateur ne doit pas subir de préjudice du fait de la consommation d'un aliment. Cet aspect de la définition doit être précisé car la formulation large adoptée permettrait d'inclure dans le champ de la sécurité sanitaire le préjudice subi par le consommateur du fait d'une allergie à un aliment. La définition proposée dans les Directives, issue des Principes généraux d'hygiène alimentaire (CXC 1-1969) (FAO et OMS, 2025), se révèle ainsi, et à nouveau, davantage technique que juridique et pourrait être inadaptée si l'État la met en œuvre telle quelle dans le cadre d'une loi ou d'un règlement.

d. Législation

«Comprend les lois, règlements, exigences ou procédures publiés par des autorités publiques au sujet des aliments et relatifs à la protection de la santé publique, à la protection des consommateurs et aux pratiques commerciales loyales.»

La définition de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments appelle deux remarques.

La législation, un ensemble de normes

Cette définition permet de déterminer qu'une législation n'est pas nécessairement composée d'un seul acte normatif de type législatif, compte tenu de la diversité des secteurs concernés par la poursuite de la sécurité sanitaire des aliments. Le point commun entre lois, règlements, exigences et procédures est leur caractère contraignant et tous ces actes constituent la législation. Une loi peut donc fixer les prescriptions générales de la sécurité sanitaire, et être complétée par d'autres actes normatifs plus techniques relatifs spécifiquement, par exemple, aux contrôles de l'hygiène des denrées, à l'étiquetage ou à l'emballage des denrées. En effet, la loi a vocation à être complétée par des règlements, qui se définissent sur le plan organique comme étant les actes adoptés par le pouvoir réglementaire mais aussi comme des textes d'application concrets et techniques, ou encore par des actes administratifs, tels que des circulaires qui comportent des prescriptions et des procédures, édictés par les autorités administratives.

L'exclusion des normes volontaires privées du champ de la législation

Il est important de remarquer que seule une autorité publique est compétente pour élaborer des normes qui relèvent de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments. Cette précision est importante dans le secteur de l'alimentation compte tenu de la puissance économique qu'ont parfois les entreprises du secteur agroalimentaire. Par conséquent, les labels et autres normes volontaires privées, par lesquels les entreprises fixent elles-mêmes des exigences ainsi que les modalités de leur évaluation, n'ont pas vocation à être intégrés au corpus légal et réglementaire sur la sécurité sanitaire.

La détermination de l'objet et du champ d'application de la législation

Établir la définition de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments vise à circonscrire l'objet de cette législation ainsi que ses objectifs. Il est important de rappeler ici que les Directives évoquent indistinctement la «législation sur la sécurité sanitaire des aliments» et la «législation alimentaire». Pourtant, ces expressions ne sont pas synonymes. En effet, la législation sur la sécurité sanitaire porte sur la salubrité des aliments, ce qui plaide en faveur d'une législation dont le champ d'application serait plus étroit que celui d'une législation alimentaire au sens large, car spécifiquement dédiée à la sécurité sanitaire des aliments. Dans ce cadre, les objectifs expressément identifiés devraient être exclusivement de nature sanitaire: le seul objectif est la protection de la santé publique et animale. Les objectifs économiques ne sont présents que si l'État élabore une loi alimentaire. Enfin, il faut préciser que les objectifs de protection de la santé publique, de protection des intérêts économiques des consommateurs et la garantie d'une concurrence loyale entre les industriels, tels qu'ils sont formulés dans les Directives, peuvent être perçus comme des objectifs non exhaustifs d'une loi dite alimentaire. Ainsi, ils peuvent être accompagnés d'autres objectifs annexes, comme la protection de l'environnement, la préservation du bien-être ou de la santé animale.



2. LES DÉFINITIONS RELATIVES AU RISQUE

Il convient de développer les notions de risque (a) et d'analyse des risques (b), laquelle inclut l'évaluation, la gestion et la communication sur les risques.

a. Risque

«Fonction de la probabilité d'un effet nocif pour la santé et de la gravité de cet effet, laquelle résulte du danger que présente un produit alimentaire.»

Le risque est caractérisé lorsqu'il fait l'objet d'une estimation qualitative ou quantitative de la probabilité de la fréquence et de la gravité des effets nocifs pour la santé, susceptibles de se produire dans une population donnée, sur la base de l'identification des dangers, de la caractérisation des dangers et de l'évaluation de l'exposition, et que sont prises en considération les incertitudes liées à l'évaluation de ce risque.

Le danger est, quant à lui, «*l'agent biologique, chimique ou physique présent dans un aliment, ou état de cet aliment pouvant avoir un effet adverse pour la santé*» (FAO et OMS, 2024a, p. 115). Il faut aussi compter, parmi les dangers, les allergènes qui seraient présents de façon non intentionnelle en raison d'une contamination croisée.

a) Analyse des risques

«Processus comportant trois volets: évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques.»

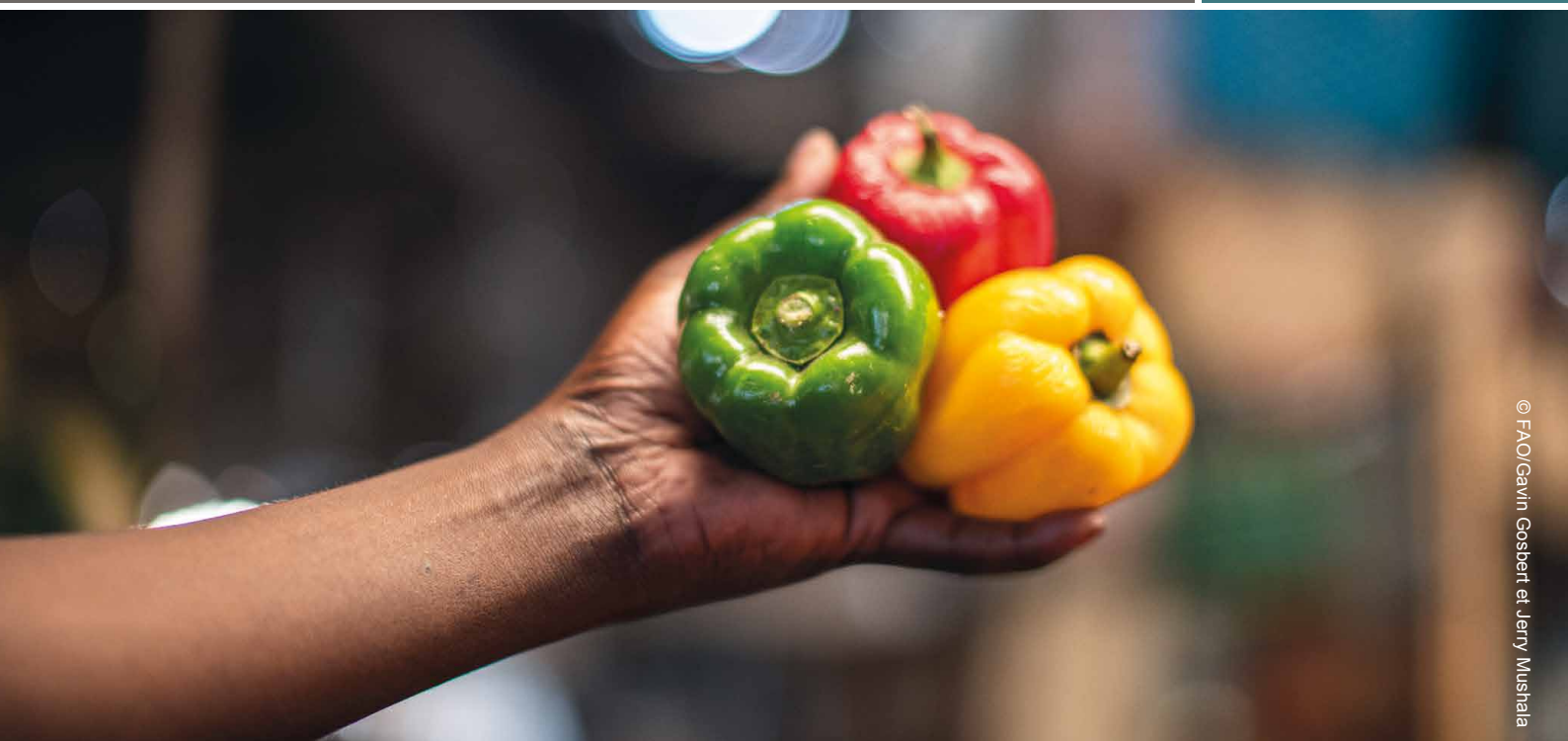
L'analyse des risques, le socle de la législation

L'analyse des risques a vocation à fonder non seulement les lois et les politiques publiques en matière de contrôle des denrées alimentaires, mais aussi les mesures de prévention et de gestion des risques pour protéger les consommateurs. Il est admis à l'échelle internationale que l'évaluation, la gestion et la communication sur les risques sont les éléments constitutifs de l'analyse du risque. Fixer les définitions de ces notions a notamment pour avantage de garantir le fondement scientifique de l'évaluation des risques. De telles définitions permettent aussi de déterminer si l'intervention des pouvoirs publics se situe dans le champ de la prévention ou de la précaution. En ce qui concerne la gestion des risques, la définition a pour avantage de préciser que des mesures de prévention peuvent être adoptées parallèlement à des mesures de contrôle à proprement parler. Enfin, concernant la communication sur les risques, imposer une définition permet de déterminer les parties prenantes et d'y inclure notamment les consommateurs, qui pourraient être plus facilement exclus pour limiter les troubles économiques pour les industries. En effet, la connaissance d'une zoonose par les consommateurs est par exemple susceptible de toucher sévèrement l'économie du secteur concerné.

Définitions des trois composantes de l'analyse des risques: évaluation, gestion et communication

La Commission du Codex Alimentarius définit les différentes composantes de l'analyse des risques (FAO et OMS, 2024a):

- > en ce qui concerne l'évaluation des risques, il s'agit du «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» (FAO et OMS, 2024a, p. 115).
- > la gestion des risques est un «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» (FAO et OMS, 2024a, p. 115).
- > enfin, la communication sur les risques est un «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» (FAO et OMS, 2024a, p. 114).



3. LES DÉFINITIONS RELATIVES AUX PARTIES PRENANTES À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Il convient d'envisager ici les notions de consommateur (a), d'entreprise du secteur alimentaire (b), d'exploitant du secteur alimentaire (c) ou encore d'autorité compétente (d).

a. Consommateur

«Personne ou famille qui achète et reçoit des aliments pour satisfaire ses besoins personnels.»

Le consommateur est, en premier lieu, celui qui consomme. Mais comme les Directives l'indiquent, le consommateur n'est pas nécessairement celui qui ingère un aliment. En revanche, il est celui qui obtient l'aliment de la part d'un tiers. Les Directives incluent aussi dans cette notion à la fois la personne et la famille qui achètent des aliments.

L'État doit veiller à ce que, si nécessaire, certains éléments constitutifs de la définition de consommateur fassent également l'objet d'une définition juridique. Ainsi, aussi bien la personne que la famille doivent faire l'objet d'une définition dans le droit civil de l'État. Si tel n'est pas le cas, il peut être intéressant de délimiter le contour de ces notions.

L'importance de définir juridiquement le «consommateur»

En premier lieu, il faut préciser que le consommateur tel que défini dans les Directives fait référence au consommateur final, par l'emploi de l'expression «*satisfaire ses besoins personnels*». Ce n'est donc pas la personne qui utilise la denrée dans le cadre d'une opération ou d'une activité d'une entreprise alimentaire. Le consommateur n'est pas non plus celui qui offre une ou plusieurs denrées alimentaires à la revente. *In fine*, il en résulte que celui qui n'a pas l'intention de consommer la denrée ne saurait être qualifié de consommateur.

Toutefois, il est important de signaler que les Directives n'ont pas pour objectif de limiter le champ de la protection du consommateur uniquement à celui qui ingère l'aliment. Elles visent à inclure toute personne qui achète ou reçoit un aliment en vue de sa consommation. Cela a deux conséquences.

D'abord, les États doivent être vigilants à ne pas restreindre les modalités d'obtention de l'aliment par le consommateur, au risque d'exclure certaines modalités qui pourraient pourtant aboutir à l'ingestion de l'aliment. En évoquant les actes d'achat et de réception, les Directives visent à élargir la notion de «consommateur» à toutes les situations où une personne sera en possession d'un aliment, que ce soit à titre gratuit ou onéreux, ou bénéficierait d'un service de restauration. Par exemple, si la loi définit le «consommateur» comme étant celui qui achète la denrée, alors seront *de facto* exclues toutes les personnes qui auront reçu gratuitement un aliment, et elles ne seront pas protégées par la loi. Par ailleurs, les États doivent être vigilants et ne pas inclure des situations où la personne a elle-même produit la denrée alimentaire qui s'est révélée insalubre. Ce serait le cas, par exemple, de la personne qui consomme les œufs pondus par ses poules: elle est exclue du champ de la loi comme «consommateur» puisqu'elle n'a ni acheté, ni reçu gratuitement les denrées alimentaires.

Ensuite, les Directives visent à protéger le consommateur même s'il n'a pas consommé l'aliment insalubre. De la sorte, la personne qui subit un préjudice seulement économique du fait de l'insalubrité d'une denrée alimentaire qu'il a achetée ou qu'il a obtenue gratuitement bénéficierait des mécanismes d'indemnisation prévus par la loi, même si cette personne n'a pas subi de préjudice de nature sanitaire lié à l'ingestion de l'aliment insalubre.

L'importance de définir juridiquement la «personne»

En second lieu, les États doivent déterminer si la notion de «personne» est définie juridiquement dans leur droit afin d'en déduire les conséquences juridiques concernant le champ d'application de la notion de «consommateur». Ainsi, si le fœtus est considéré comme une personne, il pourra être victime d'une intoxication alimentaire et être indemnisé à ce titre. Il pourrait aussi être possible de poursuivre le vendeur d'un aliment à l'origine d'une intoxication alimentaire mortelle pour homicide involontaire à l'égard de la femme enceinte mais aussi à l'égard de l'enfant à naître. Les conséquences juridiques peuvent être de grande ampleur. Il est donc important de déterminer ce que recouvre juridiquement la notion de personne.

L'importance de définir juridiquement la «famille»

La notion de famille peut recouvrir différentes réalités: le couple marié, le couple vivant en concubinage, le couple avec un ou plusieurs enfants, le couple avec les enfants et les grands-parents ou encore des personnes qui vivent sous le même toit. Si le droit civil de l'État ne reconnaît pas la personnalité juridique de la famille, l'utilisation de cette notion, ainsi que sa définition dans une loi sur la sécurité sanitaire des aliments, pourrait être source de confusion. En effet, il est difficilement justifiable de définir une notion de droit civil dans un texte spécial destiné à un secteur d'activité limité. En outre, cela ne présenterait pas d'intérêt quant à l'étendue des obligations incombant aux opérateurs

du secteur agroalimentaire, lesquels doivent fournir des denrées saines quel que soit le consommateur final. En l'absence d'une définition civiliste de la famille, il faudrait également que la loi sur la sécurité sanitaire des aliments détermine les bénéfices de cette notion sur le plan procédural, comme la mise en œuvre d'actions collectives, la mise en œuvre d'une action par un membre au profit de la collectivité, ou encore une indemnisation unique. Il serait dans ce cas préférable de simplifier la définition pour ne conserver que la notion de «personne».

b. Entreprise du secteur alimentaire

«Entreprise, à but lucratif ou non, publique ou privée, dans le cadre de laquelle on mène une activité liée à une quelconque étape de la production, de la transformation ou de la distribution de produits alimentaires.»

La nécessité de définir la notion d'entreprise

La notion d'entreprise du secteur alimentaire doit être définie aux côtés de celle de l'exploitant du secteur alimentaire. En effet, en langue anglaise, l'exploitant est le «food business operator» tandis que l'entreprise alimentaire est le «food business»: on en déduit donc que l'exploitant (*operator*) est celui qui intervient dans une entreprise alimentaire (*business*). En langue française, l'exploitant est en revanche celui qui intervient dans le secteur alimentaire, pas nécessairement dans une structure entrepreneuriale. La définition de la notion d'entreprise alimentaire contribue donc à clarifier le champ d'application de la notion d'«exploitant», du moins en langue anglaise. Dans ce cadre, les États peuvent envisager que l'activité de production, de transformation ou de distribution d'un aliment ne prenne pas place dans une entreprise alimentaire, auquel cas l'exploitant alimentaire interviendrait en dehors de toute entreprise alimentaire. Par ailleurs, la notion d'entreprise alimentaire a pour enjeu de déterminer le champ d'application de la loi, et notamment si elle a vocation à s'appliquer à des institutions qui fournissent des aliments à des collectivités, comme des cantines, en les dissociant notamment de la notion d'entreprise alimentaire.

Le contenu de la notion

Si les États font le choix de définir la notion d'entreprise du secteur alimentaire, celle-ci pourrait être formulée de la façon suivante: «*entreprise, à but lucratif ou non, publique ou privée, dans le cadre de laquelle on mène une activité liée à une quelconque étape de la production, de la transformation ou de la distribution de produits alimentaires*». Il est possible de détailler les activités dont il est question pour mentionner précisément qu'il s'agit des entreprises intervenant dans la production, la fabrication, le traitement, l'emballage, le conditionnement, le transport, la manutention, le service, l'entreposage ou la vente d'aliments.

c. Exploitant du secteur alimentaire

«Entité responsable de l'exploitation d'une entreprise à une quelconque étape de la chaîne alimentaire.»

Les enjeux de la notion

Le contenu de la définition de l'exploitant du secteur alimentaire est crucial pour obtenir une meilleure observance de la législation et éviter la dilution des responsabilités qui pourrait être préjudiciable à la santé des consommateurs. En effet, la loi vise à établir un système de contrôle sanitaire national efficace et fixe, dans ce but, des obligations aux entreprises du secteur alimentaire pour que les denrées disponibles sur le marché soient saines. Tout manquement à une obligation ou toute faute entraînera l'engagement de la responsabilité de l'exploitant et de l'entreprise. Néanmoins, l'objectif majeur de la loi n'est pas de sanctionner les entreprises qui ne respecteraient pas leurs obligations, mais de garantir la salubrité des denrées alimentaires mises sur le marché. Il s'ensuit que pour contraindre les entreprises à mieux contrôler les denrées qu'elles mettent sur le marché et obtenir ainsi un meilleur respect de la législation, il leur est imposé de désigner une personne responsable du respect des exigences légales et réglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Le contenu de la notion

Il apparaît que l'exploitant est simplement défini comme l'entité qui exploite, ce qui peut rendre difficile la différenciation de l'entreprise. Ce n'est qu'ultérieurement que les Directives préconisent que l'exploitant s'assure du respect de la législation ([troisième principe](#)), ce qu'il est préférable de préciser dès la définition de l'exploitant. *In fine*, l'exploitant du secteur alimentaire est donc la personne responsable du respect de la législation sur la sécurité sanitaire par l'entreprise qui lui a confié cette mission. Les États devraient être vigilants sur ce point: la personne à qui incombe la responsabilité juridique du respect des prescriptions de la législation doit disposer des moyens effectifs pour imposer ses décisions, afin de faire primer la protection de la santé du consommateur sur les intérêts économiques de l'entreprise. En pratique, les États peuvent choisir de confier ce rôle aux personnes qui détiennent le pouvoir de décision dans l'entreprise, c'est-à-dire celles qui détiennent les capitaux ou les représentants des personnes qui détiennent les capitaux dans l'entreprise.

Personne physique et personne morale

Comme pour la notion de famille, il serait possible de préciser si l'exploitant est une personne physique ou morale, et il est préférable que cette dichotomie soit déjà consacrée dans le droit civil de l'État. Il n'apparaît cependant pas opportun que l'État introduise cette distinction dans une loi spéciale sur la sécurité sanitaire des aliments: cela pourrait créer une incohérence dans le système juridique de l'État ainsi que des difficultés juridiques pour les destinataires de la loi et pour les juges. Si le droit de l'État consacre une autre dichotomie, il faut veiller à ce qu'elle soit opportune pour qu'en découle la responsabilité de veiller au respect des prescriptions de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments au sein d'une entreprise alimentaire. Quelle que soit

l'option retenue par l'État, la personne responsable du respect de la législation doit être identifiable et elle doit être en mesure d'accomplir sa mission par l'entreprise concernée.

d. Autorité compétente

«Autorité gouvernementale ou organe officiel autorisé par le gouvernement, responsable de l'établissement d'exigences réglementaires relatives à la sécurité sanitaire des aliments et/ou de l'organisation des contrôles officiels incluant la mise en application desdites exigences.»

Une notion générique

L'emploi de la notion d'«autorité compétente» est indispensable dans le cadre de la rédaction d'une loi. Il est important que les articles de la loi ne renvoient pas précisément à une autorité compétente mais à l'autorité compétente de façon générique. Un seul article aura pour objet de déterminer concrètement l'autorité qui assumera ce rôle. En cas de changement de l'autorité compétente, cela a pour avantage de ne procéder à la modification que du seul article qui détermine concrètement qui est cette autorité, limitant ainsi le risque d'oubli d'adaptation d'un article de loi et d'incohérence de la législation. Outre l'identité de cette autorité compétente, il est important de fixer dans la loi ses missions et ses pouvoirs. D'autres modalités pratiques relatives à cette autorité peuvent être fixées par voie réglementaire, comme la composition ou encore les modalités de nomination de ses membres ou la durée de leur mandat.

L'élaboration d'exigences réglementaires ou l'organisation des contrôles officiels

Il convient d'être vigilant sur le champ de compétences de l'autorité compétente. L'autorité compétente telle qu'elle est mentionnée et définie dans les Directives doit être bien distinguée de l'autorité compétente telle qu'elle doit figurer dans la loi. En effet, dans une loi, l'autorité compétente est, en principe, celle qui est chargée du contrôle du respect de la législation et de la réglementation. Il est envisageable, quand il s'agit de «l'organe officiel autorisé par le gouvernement», que cette autorité prenne la forme d'une agence ou d'une autorité créée par les pouvoirs publics et dédiée à la sécurité sanitaire des aliments.

Par ailleurs, il est aussi fréquent que ce rôle incombe à un ministère, ayant la charge de l'agriculture, de l'industrie ou de la santé, ou à un service ministériel. Dans ce cas, cette autorité édicte également les exigences réglementaires permettant d'appliquer les dispositions de la loi en matière de sécurité sanitaire des aliments. Toutefois, c'est au titre de son pouvoir réglementaire qui lui est confié par le texte suprême applicable sur le territoire national qu'elle détient ce pouvoir, et non parce qu'elle serait l'autorité compétente prévue par la loi sur la sécurité sanitaire des aliments. Il en résulte que si l'autorité compétente est une autorité indépendante créée et dédiée à la sécurité sanitaire des aliments par les pouvoirs publics, elle détiendra seulement le pouvoir d'organiser les contrôles et non de fixer les exigences réglementaires en la matière.

En résumé, dans les Directives, l'«autorité compétente» fait référence à l'instance qui peut élaborer les exigences réglementaires et organiser les contrôles, rôles distincts qui peuvent appartenir à plusieurs organes dans une loi sur la sécurité sanitaire des aliments.



© FAO/Gavin Gosbert et Jerry Mushala



© FAO/Beloumou Olomo Danie

L'autorité compétente, à l'origine des «exigences»

Les exigences sont des «critères fixés par les autorités compétentes en matière de commerce des denrées alimentaires qui portent sur la protection de la santé publique, la protection des consommateurs et les pratiques commerciales loyales» (FAO et OMS, 2022, p. 4).

Cette définition des exigences a un double enjeu. Elle permet d'abord de déterminer la source organique des prescriptions, c'est-à-dire que n'ont valeur de prescriptions que les critères élaborés par des autorités publiques. Ainsi, les normes privées élaborées volontairement par les producteurs ou les industries n'ont pas de caractère contraignant. Ensuite, cette définition permet de rappeler le caractère contraignant des prescriptions élaborées par les autorités publiques. Cette notion n'a pas vocation à intégrer la liste des définitions établies dans la loi.

4. LES DÉFINITIONS RELATIVES AUX CONTRÔLES

Il convient d'envisager les notions de contrôle des aliments (a), de contrôle officiel (b), de système de contrôle des aliments (c) et enfin d'équivalence (d).

a. Contrôle des aliments

«Activité réglementaire d'application de la loi que mènent les autorités nationales ou locales en vue de protéger le consommateur et de garantir que, lors de la production, de la manutention, de l'entreposage, de la transformation et de la distribution, tous les aliments sont sûrs, de qualité, propres à la consommation humaine, conformes aux normes de sécurité sanitaire et de qualité des aliments et pourvus d'un étiquetage honnête et exact conforme à la loi.»

Le champ d'application du contrôle touche l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la matière première à la distribution finale du produit. L'objet du contrôle est de garantir la sécurité des denrées alimentaires qui sont destinées à être consommées par l'homme. De façon générale, le contrôle des aliments peut être conduit par des autorités publiques ou par les exploitants du secteur alimentaire. Toutefois, dans les Directives, cette dernière possibilité est exclue et rapproche ainsi le contrôle des aliments du contrôle officiel.

b. Contrôle officiel

«Toute forme de contrôle que l'autorité compétente exerce pour vérifier la conformité avec la législation applicable aux denrées alimentaires, y compris avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.»

Le contrôle officiel est un type de contrôle qui relève du contrôle des aliments. Il est une étape indispensable permettant d'assurer la sécurité sanitaire des aliments et s'inscrit dans la continuité de l'élaboration d'une législation et d'une réglementation en la matière. Cette étape est le préalable nécessaire à toute action coercitive en cas de violation de la législation. Cette activité doit être conduite par une autorité publique et a pour objectif de déterminer les violations de la législation ou de la réglementation. La forme du contrôle peut être variée: il peut s'agir d'un contrôle documentaire, d'un contrôle visuel ou encore de prélèvements d'échantillons en vue de l'analyse des produits. Ainsi, quel que soit l'objet d'une loi, un contrôle officiel vise à s'assurer du respect des dispositions de cette loi, y compris si ces dispositions sont relatives à la santé animale ou au bien-être animal. Toutefois, une loi sur la sécurité sanitaire des aliments n'a pas vocation à comporter des dispositions sur la santé et le bien-être animal, bien qu'elles soient indubitablement liées. Finalement, cette définition témoigne que la législation sur les aliments est un levier de protection du bien-être et de la santé animale.

c. Système de contrôle des aliments

«Intégration d'une approche réglementaire obligatoire et de stratégies préventives et éducatives visant à protéger l'intégralité de la chaîne alimentaire.»

Ce système, qui vise à contrôler les aliments, comporte deux dimensions: la première est obligatoire tandis que la seconde est par déduction facultative et regroupe la prévention et l'éducation. La dimension obligatoire s'adresse aux producteurs, aux exploitants du secteur de l'alimentation et aux institutions chargées de leur contrôle, tandis que la stratégie préventive et éducative vise plutôt les consommateurs et permet ainsi de toucher l'ensemble de la chaîne alimentaire.

d. Équivalence

«Capacité des différents systèmes d'inspection et de certification à remplir les mêmes objectifs.»

L'équivalence est un principe fixé par les Directives. Il est donc renvoyé aux développements rédigés ([Équivalence](#)). À ce titre, l'équivalence se distingue de l'identité et de l'harmonisation.



B. LES DÉFINITIONS ABSENTES DES DIRECTIVES

Les notions définies dans les Directives visent à éclairer la compréhension desdites Directives. Elles n'ont pas nécessairement vocation à intégrer une loi sur la sécurité sanitaire des aliments. C'est le cas de la notion d'équivalence ou encore d'exigences. Par ailleurs, d'autres notions n'ont pas fait l'objet de développements dans les Directives, alors qu'elles présenteraient un intérêt. C'est le cas pour des notions telles que l'aliment pour animaux, la mise sur le marché, la [traçabilité](#) ou encore le [principe de précaution](#).

1. LA DIFFÉRENCE ENTRE DENRÉE ALIMENTAIRE ET ALIMENT POUR ANIMAUX

L'enjeu de cette définition

Les pays membres du Comité pourraient définir la notion d'aliment pour animaux. En effet, il apparaît que la notion de chaîne alimentaire inclut la production d'aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux non producteurs de denrées alimentaires. Cette incorporation se justifie par le caractère intégré et global de la sécurité sanitaire des aliments, à la lumière des expériences pratiques acquises.

Le contenu de la notion

La notion d'aliments pour animaux pourrait être décrite comme regroupant toute substance ou produit, y compris les additifs, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à l'alimentation des animaux par voie orale. Cette notion pourrait ne trouver application que pour les animaux producteurs de denrées alimentaires si la législation ne vise qu'à protéger les humains consommateurs de denrées d'origine animale, mais une telle distinction risque de créer une confusion et d'être source de fraudes.

Il faut noter que les notions de denrée alimentaire et d'aliment sont susceptibles d'être utilisées comme des synonymes. Lorsque l'aliment est destiné aux animaux, il doit toujours être fait référence à la notion d'aliments pour animaux dans son intégralité. Cette précision n'a pas lieu d'être en langue anglaise puisque les deux notions sont distinctes: «food» (aliment) et «feed» (aliment pour animaux).

Les distinctions

La notion d'aliment pour animaux devrait être distinguée des médicaments vétérinaires (substance ou association de substances qui soit est présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies animales, soit a pour but d'être utilisée chez l'animal ou de lui être administrée en vue de restaurer, de corriger ou de modifier des fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique, immunologique ou métabolique, soit a pour but d'être utilisée sur des animaux en vue d'établir un diagnostic médical ou enfin à des fins d'euthanasie d'animaux) et des aliments médicamenteux (aliments pour animaux dans lesquels des médicaments vétérinaires sont incorporés afin de faciliter leur prise par les animaux).

Comment prendre en considération les aliments pour animaux?

La réglementation des aliments pour animaux peut être intégrée dans la loi sur la sécurité sanitaire des aliments. Une telle intégration des aliments pour animaux devrait être précisée dans le titre de la loi. En outre, il conviendrait de préciser dans chaque article que les obligations s'appliquent indistinctement aux aliments destinés à l'être humain ou à l'animal ou qu'elles sont spécifiques aux aliments pour animaux.

Si les aliments pour animaux ne sont pas incorporés dans la loi sur la sécurité sanitaire des aliments, un autre texte de loi pourrait y être dédié. Quelle que soit l'option retenue, la définition de la notion d'aliment pour animaux dans la loi sur la sécurité sanitaire des aliments permettrait de dissocier les deux domaines et de préciser qu'il existe des règles propres à chaque secteur, dans le but de protéger la santé des animaux ainsi que celle des consommateurs des dangers liés aux denrées d'origine animale.

2. LA NOTION DE MISE SUR LE MARCHÉ

La mise sur le marché comme point de départ de la responsabilité

Parmi les notions que les États ont intérêt à définir dans leur loi sur la sécurité sanitaire des aliments figure celle de mise sur le marché ou encore de mise en circulation. Le point de départ de la mise à disposition de l'aliment au public est primordial pour engager la responsabilité des opérateurs, dans le cadre d'une législation sur la sécurité sanitaire des aliments ayant vocation à imposer des obligations aux producteurs et aux industries du secteur alimentaire. En effet, s'il est interdit aux opérateurs de mettre sur le marché une denrée qui ne serait pas saine, faut-il encore être en mesure de déterminer le moment où la denrée est effectivement disponible sur un marché.

Le contenu de la notion

La notion de mise sur le marché pourrait être décrite comme la détention de denrées alimentaires en vue de leur vente, y compris l'offre en vue de la vente ou toute autre forme de cession, à titre gratuit ou onéreux, ainsi que la vente et la distribution.

L'aliment disponible sur un marché pourrait également être l'aliment qui est mis en circulation, c'est-à-dire celui dont le producteur s'est dessaisi volontairement.

L'aliment peut aussi être mis sur un marché lorsqu'il est cédé en vue de sa distribution, de sa consommation ou de son utilisation sur le marché de l'État dans le cadre d'une activité commerciale ou non.

L'enjeu de l'amélioration de la législation

La notion de mise sur le marché permet d'éviter qu'un produit qui est disponible dans le stock d'un producteur soit considéré comme étant disponible sur un marché. Dans le cas contraire, le produit disponible dans le stock serait considéré comme mis sur le marché et devrait logiquement respecter la législation en vigueur au moment où il est ainsi «mis sur le marché». Le producteur pourrait alors contourner toute nouvelle législation en employant un temps plus long que nécessaire pour la mise en conformité de ses produits, en stockant une grande quantité des produits fabriqués en conformité avec l'ancienne législation. Cet obstacle potentiel au respect de la nouvelle législation, en l'absence de définition de la mise sur le marché, présente un risque moindre lorsqu'il est question de produits périssables.



© UNBS

L'enjeu du respect de la législation

Imposer le respect de la législation sur la sécurité sanitaire dès qu'un aliment est cédé en vue de sa distribution, implique également que les opérateurs peuvent être soumis à des obligations liées à la mise sur le marché d'un produit avant même que cet aliment n'ait quitté l'entrepôt. C'est le cas par exemple de l'obligation d'informer immédiatement les autorités compétentes si la personne responsable estime que les denrées alimentaires qu'elle a mises sur le marché peuvent être préjudiciables à la santé humaine.

L'enjeu de sécurité juridique

Définir les contours de cette notion garantit la sécurité juridique des opérateurs économiques, quant aux obligations qui leur incombent mais aussi dans l'hypothèse selon laquelle des personnes se seraient procuré illégalement les denrées alimentaires en cause, que ce soit par le vol ou par la récupération de déchets alimentaires notamment. Pour l'ensemble de ces raisons, les États devraient être vigilants quant à la détermination du champ d'application de la notion de mise sur le marché.



CHAPITRE 3

PRÉCONISATIONS QUANT À LA RÉALISATION DE CONSULTATIONS ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA PRÉCAUTION

Sans qu'il s'agisse à proprement parler de principes, les Directives recommandent néanmoins l'ouverture d'une consultation publique des parties prenantes (A) mais aussi la mise en œuvre de mesures de précaution (B).

A. LA CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

Les Directives recommandent aux États d'ouvrir une consultation publique des parties prenantes lors de l'élaboration ou de la mise à jour de leur législation, en associant les consommateurs, les producteurs, l'industrie alimentaire, les associations de consommateurs, les organisations non gouvernementales, les chercheurs et les universitaires ainsi que toute autre partie susceptible d'être intéressée. Il convient d'en formuler les enjeux (1) et les modalités (2).

1. LES ENJEUX DE LA CONSULTATION

La consultation ouverte des parties prenantes revêt plusieurs enjeux.

Une confiance accrue dans le système d'élaboration de la loi ou de la législation

De façon générale, la confiance des parties prenantes dans le processus d'élaboration de la loi ou de la législation sera améliorée dès lors qu'elles sont consultées: être éclairé sur les choix de l'administration et du législateur permet de mieux les comprendre et les accepter. En effet, l'administration qui élabore une norme en tenant compte de l'opinion des parties prenantes bénéficie d'une plus grande légitimité et d'une meilleure observance.

Une confiance accrue dans le système de sécurité sanitaire des aliments

La consultation des consommateurs permet non seulement de garantir le caractère démocratique du processus d'élaboration de la loi mais aussi une meilleure confiance dans le système national de sécurité sanitaire des aliments qui en découlera. Solliciter l'opinion des producteurs et des industriels vise à informer l'administration de la réalité des pratiques et peut aboutir à des solutions innovantes et, de façon générale, à un meilleur respect de la loi.

Une dose de lecture critique

La participation des associations de consommateurs et des organisations non gouvernementales permet d'apporter une dose de lecture critique et organisée des pratiques des professionnels du monde agroalimentaire ou des consommateurs. La consultation des chercheurs et universitaires contribue à apporter une base scientifique et à éclairer l'administration sur les enjeux scientifiques du projet de loi. Les États pourraient identifier les institutions publiques ou privées ainsi que les personnes qui devraient être consultées. Il peut être intéressant, si des agences étatiques sont sollicitées pour la mise en œuvre de la loi, qu'elles soient également consultées en amont. Cela aurait pour avantage de faciliter l'identification de problèmes potentiels dès le stade initial de l'élaboration de la loi et d'y apporter des réponses ou des solutions.

Les modalités de la consultation doivent être précisées et clairement établies. En pratique, ces modalités peuvent parfaitement varier selon le public consulté.

2. LES MODALITÉS DE LA CONSULTATION

L'ouverture et la transparence de la consultation

Lorsqu'une consultation des consommateurs est organisée, il est indispensable qu'elle soit ouverte et transparente. Dans ce cadre, la transparence implique que l'administration communique sur l'objet de la consultation, sa conduite, les résultats obtenus ainsi que le traitement des informations recueillies.

Les délais et les modalités de la consultation, avec notamment le calendrier qui prévoit un délai raisonnable pour se prononcer, le projet de texte et une notice explicative, doivent être fixés de manière à permettre la participation du plus grand nombre, de manière égalitaire et impartiale.



La consultation n'aurait pas les effets bénéfiques attendus si seules certaines catégories de la population étaient consultées ou encore si les résultats de la consultation des industriels n'étaient pas mis à disposition du public. En revanche, la consultation des producteurs peut prendre la forme de la consultation des organisations syndicales ou des représentants des producteurs s'il y en a. De même, la consultation des chercheurs et des universitaires peut se limiter à des auditions conduites après sélection des chercheurs compétents dans le domaine.

L'impartialité de la consultation

Quelles que soient les modalités de consultation choisies, les pays membres devraient garantir la transparence des données recueillies, mais aussi l'égalité et l'impartialité. Les États devraient également empêcher que les résultats soient viciés par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre de la consultation, comme les associations de consommateurs lorsqu'il s'agit de consulter les producteurs. À ce titre, il peut être efficace d'organiser la consultation de l'ensemble des parties prenantes dans le cadre de la conduite d'une étude d'impact, au terme de laquelle les conséquences tirées de ces consultations pourraient être diffusées à grande échelle. Il serait par exemple intéressant d'évaluer spécifiquement et plus largement les effets potentiels de la loi sur le plan social, administratif, budgétaire, économique, entre autres, pour évaluer la probabilité qu'elle soit effectivement appliquée.

L'envergure de la consultation lors de l'élaboration initiale ou de chaque révision de la législation

Il serait préférable de déterminer en amont si les consultations des parties prenantes n'interviennent qu'au cours de l'élaboration initiale du projet de loi ou également au



moment de la révision de la législation alimentaire. Si les États choisissent d'organiser des consultations pour réviser la législation, une dérogation pourrait être introduite en cas de question urgente qui ne permettrait pas de prendre le temps de la consultation.

Il convient désormais d'aborder la notion de précaution telle que préconisée par les Directives.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PRÉCAUTION

Les Directives préconisent la mise en œuvre de mesures de précaution en prévoyant que *«lorsque les données scientifiques pertinentes sont insuffisantes, un membre peut adopter provisoirement des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des informations pertinentes disponibles. Les pays membres s'efforceront d'obtenir les informations scientifiques nécessaires pour réduire l'incertitude et justifier les mesures provisoires»* (FAO et OMS, 2022, p. 4).

Qu'est-ce que l'approche de précaution?

La précaution a vocation à fonder l'adoption d'une mesure de gestion d'un risque incertain. Ainsi, lorsque l'évaluation des données scientifiques révèle seulement la possibilité d'effets nocifs sur la santé et qu'une incertitude scientifique subsiste, la précaution justifie l'adoption de mesures de gestion de ce risque. Cette approche peut être

mise en œuvre lorsque les données scientifiques sont incomplètes (sur le plan quantitatif) ou ambiguës (sur le plan qualitatif) mais qu'il convient d'adopter des mesures de gestion de cet hypothétique risque pour garantir la protection de la santé des consommateurs. Cette approche est consacrée à l'article 5 § 7 de l'Accord SPS (1994) et permet aux pays membres d'adopter des mesures sanitaires en l'absence de preuves scientifiques pertinentes suffisantes.

Les conditions de mise en œuvre de la précaution

Quatre conditions émergent de la précaution telle qu'envisagée dans l'article 5 § 7 de l'Accord SPS: les preuves scientifiques doivent être pertinentes; la mesure sanitaire doit avoir été adoptée sur la base de ces preuves; l'État doit poursuivre la recherche de preuves scientifiques; et la mesure doit être provisoire. En aucun cas, l'approche de précaution ne peut justifier un protectionnisme déguisé. Les éléments indispensables devant figurer dans la loi sont donc ceux préconisés dans les Directives à savoir que les mesures de gestion provisoires du risque peuvent être adoptées lorsque les données scientifiques révèlent de possibles effets nocifs pour la santé bien qu'une incertitude scientifique subsiste.

Quelle est la portée des mesures adoptées en application de l'approche de précaution?

Il est nécessaire d'encadrer précisément l'application de l'approche de précaution afin de ne pas entraver inutilement le commerce. L'Accord SPS contraint à n'adopter que des mesures provisoires et à poursuivre la recherche de preuves scientifiques afin de procéder à une évaluation plus objective du risque, impliquant un réexamen de la mesure sanitaire dans un délai raisonnable. Les mesures de gestion du risque incertain sont donc provisoires. Le délai de mise en œuvre de ces mesures doit être explicitement fixé au moment de leur adoption et il doit être raisonnable en fonction de la nature du risque identifié et du type d'informations scientifiques nécessaires pour lever l'incertitude scientifique. Si les données sont toujours incomplètes ou ambiguës à la date d'expiration des mesures, elles peuvent être renouvelées dans l'attente de l'évaluation complète des risques car l'approche de précaution s'applique tant que l'incertitude subsiste. Lorsque l'évaluation scientifique révèle qu'il n'y a finalement pas de risque, les mesures doivent être abrogées. En revanche, si l'évaluation confirme le risque, des mesures de gestion du risque pourront être adoptées. Le type de mesures susceptibles d'être adoptées ainsi que leur auteur doivent être préalablement fixés par la loi. Elles peuvent notamment prendre la forme de mesures de suspension de mise sur le marché ou encore de retrait du marché.



CHAPITRE 4

PRINCIPES GÉNÉRAUX D'UNE LÉGISLATION RELATIVE À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Cette section a pour objectif d'expliciter les principes directeurs énoncés dans les Directives. Il est recommandé aux États de tenir compte de ces principes mais également de leurs pratiques légistiques ainsi que des besoins du pays. Sont ici considérés la protection de la santé des consommateurs (A), les principes spécifiques à la sphère alimentaire (B), ceux relatifs aux parties prenantes publics et privés (C) et ceux concernant l'élaboration de la législation (D).

A. LA PROTECTION DE LA SANTÉ DES CONSOMMATEURS COMME PRIORITÉ DE PREMIER RANG

Premier principe. «La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait comporter des dispositions visant à assurer la protection de la santé des consommateurs en tant que priorité de premier rang.»

Les différentes formes de la protection de la santé des consommateurs

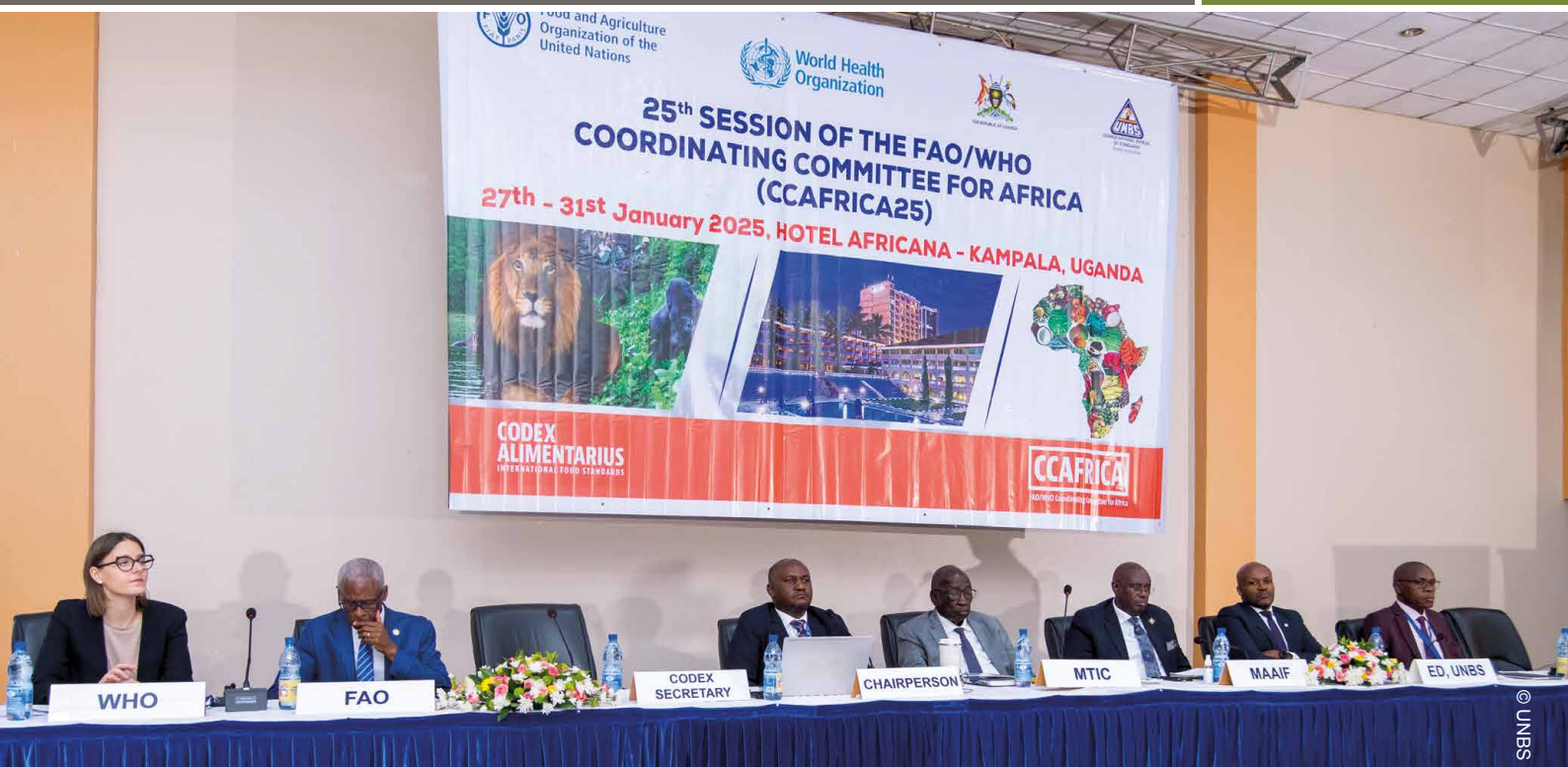
Les Directives préconisent aux pays membres du Comité d'élaborer la loi sur la sécurité sanitaire des aliments en donnant la priorité à la santé des consommateurs. La mise en œuvre de l'objectif prioritaire de protection de la santé des consommateurs est susceptible de prendre plusieurs formes dans une loi sur la sécurité sanitaire des aliments. Elle se traduit d'abord dans l'énoncé des objectifs poursuivis par la loi. Elle prend ensuite la forme d'une disposition prévoyant expressément l'innocuité de la denrée alimentaire. Elle apparaît aussi comme la justification de l'élaboration de mesures de prévention, de précaution ou de gestion des risques. Enfin, elle doit également guider les rôles et responsabilités.

La protection de la santé des consommateurs dans les objectifs de la loi

Les États peuvent, dans les premiers articles de la loi qui sont consacrés à son objet (réglementer la fabrication, la production primaire, la vente, l'importation et l'exportation de denrées alimentaires) et à ses objectifs, mentionner expressément les objectifs poursuivis par la loi. Si les États souhaitent élaborer ou mettre à jour une loi alimentaire (et non une loi dédiée exclusivement à la sécurité sanitaire des aliments), ils peuvent être amenés à indiquer, parallèlement à la protection de la santé des consommateurs, les autres objectifs poursuivis, à savoir la protection des intérêts économiques du consommateur ou encore la promotion de la loyauté des transactions commerciales. Toutefois, dans cette hypothèse, la primauté de la santé des consommateurs doit être soulignée par le législateur. L'enjeu est primordial puisque le juge pourra s'appuyer sur cette disposition pour interpréter d'autres dispositions de la loi qui peuvent être source de litige. Or, en l'absence d'une mention expresse de la primauté de l'objectif sanitaire, l'interprétation donnée par le juge pourrait impliquer une mise en balance des intérêts économiques et sanitaires, et une primauté accordée aux intérêts économiques au détriment des intérêts sanitaires. Ainsi, la mention expresse, dans l'objet et le champ d'application d'une loi alimentaire, de son objectif prioritaire de protection de la santé des consommateurs en constituera une garantie plus efficace. Dans une loi sur la sécurité sanitaire des aliments, le seul objectif doit être la protection de la santé.

Le principe de l'innocuité des denrées alimentaires

Prévoir l'incorporation du principe de l'innocuité des denrées alimentaires est un enjeu important pour fonder le système de sécurité sanitaire des aliments sur le principe de prévention: il faut éviter que les aliments susceptibles d'être nocifs pour la santé humaine accèdent au marché. Les États pourraient donc prévoir de façon générique que seules les denrées alimentaires qui ne présentent pas de danger pour la santé des consommateurs peuvent être mises sur le marché (formulation sous forme d'interdiction). Ils pourraient également choisir de retenir une approche positive et poser l'obligation pour toutes les entreprises alimentaires de ne mettre à disposition des consommateurs que des denrées saines. Il est préférable de prévoir un large champ d'application de ce principe, afin qu'il s'applique à toutes les denrées alimentaires qui se trouvent sur le territoire de l'État: qu'elles y soient produites, importées ou qu'elles en soient exportées. Les États pourraient définir précisément la notion de denrée alimentaire nocive ou dangereuse pour le consommateur. Il est possible d'inclure, au-delà des denrées qui auraient été contaminées en cours de production et de celles qui sont en état de putréfaction ou de décomposition, celles dont la consommation serait nocive pour le consommateur ou qui auraient des effets toxiques cumulables.



B. UNE LÉGISLATION FONDÉE SUR DES PRINCIPES SPÉCIFIQUES À LA SPHÈRE ALIMENTAIRE

La législation doit non seulement être fondée sur une approche intégrée de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation des denrées alimentaires, conformément au deuxième principe des Directives (1), mais aussi sur la science et les risques conformément au quatrième principe (2).

1. UNE APPROCHE FONDÉE SUR LA CHAÎNE ALIMENTAIRE

Deuxième principe. «La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait concerner l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation.»

L'approche fondée sur la chaîne alimentaire, au service de la prévention des risques

L'enjeu pour les États de développer une approche fondée sur la chaîne alimentaire est d'axer les mesures sanitaires sur la prévention des risques, qui est plus efficace dans le secteur de la sécurité sanitaire des aliments que la gestion des risques. Lorsque les États imposent des obligations à tous les acteurs de la chaîne alimentaire, cela a pour effet de réduire la probabilité de mise sur le marché d'un aliment nocif pour le consommateur. L'intérêt est donc d'impliquer toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre d'une démarche globale de prévention des risques.

L'approche fondée sur la chaîne alimentaire au service de la réduction des coûts

Une telle approche permet aussi de limiter les coûts: en identifiant le caractère insalubre d'une denrée dès le début de sa production, il est possible d'éviter les coûts inutiles de transformation, de conditionnement, de transport (et éventuellement de retrait ou de rappel) et de soins médicaux aux consommateurs rendus malades par une telle denrée. En revanche, compte tenu des coûts que peut représenter la réalisation de contrôles des denrées à tous les points critiques, les États peuvent choisir d'imposer le respect de bonnes pratiques. Il peut s'agir de bonnes pratiques agricoles, de bonnes pratiques de fabrication ou encore d'hygiène, en s'appuyant sur les travaux de la Commission du Codex Alimentarius.

La mise en œuvre pratique de l'approche fondée sur la chaîne alimentaire

Cette approche peut se matérialiser par une interdiction générale de mettre sur le marché une denrée susceptible d'être nocive pour la santé humaine, en précisant que cette interdiction s'impose quel que soit le stade de production de la denrée auquel la dangerosité potentielle est détectée. Elle se traduit ensuite par la définition des obligations qui s'imposent aux opérateurs agroalimentaires, comme les obligations relatives à la traçabilité ou les obligations de contrôle des denrées à tous les stades de production, de fabrication et de distribution. L'approche fondée sur la chaîne alimentaire se reflète ensuite dans les textes d'application de la loi qui régissent chaque secteur intervenant dans le processus de mise sur le marché des aliments. Les Directives élaborées par la Commission du Codex Alimentarius en sont une illustration, comme le certificat d'exportation pour le lait et les produits laitiers ou les substances utilisées en tant qu'auxiliaires technologiques ou encore l'emploi des aromatisants.

Le quatrième principe des Directives consiste à fonder la législation sur la science et les risques.

2. UNE APPROCHE FONDÉE SUR LA SCIENCE ET LES RISQUES

Quatrième principe. «La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait reposer sur des données scientifiques fiables suivant l'approche fondée sur l'analyse des risques.

Elle devrait comporter des dispositions concernant la collecte de données et d'informations et de preuves scientifiques. Lors de l'élaboration de la législation, l'accent devrait être mis sur l'approche fondée sur l'analyse des risques.

L'analyse des risques devrait être réalisée de manière cohérente, ouverte, transparente et documentée, et être évaluée et révisée selon qu'il convient à la lumière des nouvelles données scientifiques.»

Les avantages d'une législation fondée sur la science

Il doit être précisé au préalable que, dans ce cadre, chaque État dispose d'une marge de manœuvre pour déterminer le niveau de protection de la santé de sa population qu'il souhaite garantir. Mais quel que soit le niveau de protection de la santé choisi, les Directives ont pour objectif de permettre aux États de développer une législation basée

sur la science, c'est-à-dire sur les connaissances scientifiques et sur l'analyse des risques. Une législation pourra être basée sur la science si un système de collecte et d'évaluation des données scientifiques est mis en place. Appliquée à la sécurité sanitaire des aliments, la législation fondée sur l'analyse des risques présente plusieurs avantages. Elle permet d'abord de garantir la solidité des systèmes de contrôle des aliments. En effet, comme le risque doit être scientifiquement identifié, les mesures de gestion de ce risque seront adaptées pour prévenir ou lutter contre ce risque. Il en résulte ensuite une amélioration de la confiance du consommateur à l'égard des aliments et, également, des institutions, des producteurs et des distributeurs. Enfin, cela constitue un préalable indispensable pour garantir que les mesures mises en œuvre par l'État en vue d'assurer la sécurité sanitaire des aliments sur son territoire respectent les exigences de l'OMC, et particulièrement celles de son Accord SPS. Ce dernier requiert en effet que l'adoption d'une mesure sanitaire par un État soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle soit maintenue en présence de preuves scientifiques suffisantes.

En quoi une législation basée sur la science peut-elle renforcer le système de contrôle des aliments?

Le système de contrôle des aliments se trouve renforcé lorsqu'il bénéficie d'une base scientifique. Ce renforcement est lié à l'objectivation de ce système et des mesures qui en découlent. Il implique des bénéfices majeurs relatifs:

- > à la qualité des mesures de sécurité sanitaire des aliments, qui seront mieux adaptées aux risques et qui ne porteront qu'une atteinte minimale aux intérêts économiques;
- > à l'adhésion de la population et des autres parties prenantes à ces mesures qui sont prises sur des bases objectives et qui sont nécessairement plus facilement justifiées;
- > au respect des exigences internationales fixées par l'Accord SPS en assurant ainsi que les aliments, importés comme exportés, sont conformes aux exigences nationales, tant de l'importateur que de l'exportateur.

Comment la législation peut-elle concrètement être fondée sur la science?

Le fondement scientifique de la sécurité sanitaire repose sur l'évaluation scientifique des risques. L'approche ne doit donc pas être fondée sur les produits, mais sur les risques. L'inconvénient d'une législation basée sur les produits est qu'elle ne comporte pas de dimension préventive: elle permet de contrôler les produits à différentes étapes mais elle ne vise pas à imposer des pratiques de nature à réduire la survenue d'un risque. Elle est notamment plus onéreuse puisqu'elle implique le contrôle du produit et ne permet pas de l'éliminer en amont, bien qu'il ait pu être contaminé dès le début de processus. L'approche fondée sur l'analyse des risques permet d'imposer des règles techniques préventives tout au long de la chaîne de production, spécifiquement pour les étapes présentant un risque élevé de contamination de la denrée. L'évaluation des risques constitue donc le socle qui fonde l'adoption des mesures de prévention ou de gestion des risques. Afin de pouvoir déterminer ces risques, il est indispensable qu'un système de collecte et d'analyse des données appropriées dans la sphère de la sécurité des aliments soit mis en place par l'État. Il convient que la loi détermine l'institution compétente pour collecter ces données, sa composition et ses missions.

L'institution en charge de l'expertise scientifique

Les États pourraient envisager de fixer dans la loi sur la sécurité sanitaire des aliments l'institution qui aura la charge de réaliser les analyses scientifiques et de fournir une expertise scientifique et technique aux autorités chargées d'adopter les mesures de gestion des risques. Cela présente l'avantage de l'entourer des garanties nécessaires quant à son organisation, ses missions, sa composition, ses modalités de recrutement d'experts et son financement. La description de ses modalités de fonctionnement a également pour enjeu d'organiser et d'assurer la transparence des décisions scientifiques et l'indépendance des experts et des décisions. Cela garantira que la sécurité sanitaire des aliments n'est pas compromise par des intérêts tiers et que les mesures prises obtiennent ainsi l'adhésion de la population et l'assise internationale nécessaire. Les États pourraient établir que l'évaluation des risques soit réalisée par des personnes formées et indépendantes, des experts scientifiques dont le travail serait basé sur des données scientifiques objectives et transparentes, c'est-à-dire qui ne dépendraient pas des opérateurs économiques (matériellement ou financièrement ou en raison d'un lien d'intérêt). Les experts devraient disposer des moyens nécessaires pour accomplir leur mission et leurs champs de compétences devraient couvrir plusieurs sphères: les additifs alimentaires, l'hygiène, les contaminants, la nutrition, les organismes génétiquement modifiés et les nouveaux aliments, les matériaux en contact avec les denrées, entre autres. Les États pourraient favoriser le dialogue entre l'instance d'experts, les consommateurs ou leurs représentants, des chercheurs indépendants (universitaires) et les représentants d'industries agroalimentaires. Il est possible de prévoir la consultation ou l'audition de ces personnes dans les modalités de fonctionnement de l'institution, ou d'intégrer directement de telles personnalités dans certaines instances de l'institution, notamment dans des commissions de travail.

Le système de collecte et d'analyse des données

Il appartient à l'instance qui fournit l'expertise scientifique de coordonner la collecte des données qui serviront de support à l'analyse des risques et de réaliser l'analyse de ces données. Les États pourraient prévoir que la collecte des données puisse notamment porter sur les consommations alimentaires et l'exposition des personnes aux risques liés à la consommation de denrées alimentaires, l'incidence et la prévalence en matière de risque biologique, les contaminants des denrées alimentaires et les résidus. Pour les domaines relevant de sa compétence, l'instance d'experts devrait pouvoir recueillir les données, organiser leur collecte en faisant intervenir les intermédiaires nécessaires, analyser et résumer les données scientifiques et techniques pertinentes.

La séparation fonctionnelle entre l'évaluation des risques et la gestion des risques

Un enjeu majeur consiste à dissocier l'instance qui évalue le risque de celle qui gère le risque, c'est-à-dire celle qui adopte la mesure de gestion du risque. L'évaluation du risque est conduite par des experts scientifiques, tandis que la gestion du risque fait l'objet de mesures adoptées par les détenteurs du pouvoir législatif ou exécutif. Cette distinction permet de protéger les experts scientifiques: ils ne sont pas responsables de la mesure de gestion du risque adoptée et ne peuvent donc pas voir leur responsabilité engagée.

En les préservant de toute responsabilité, ils peuvent accomplir leur mission de façon indépendante. De plus, ils ne sont pas responsables de la pertinence de la mesure de gestion du risque, ce qui améliore leur crédibilité. Par ailleurs, il est possible d'engager la responsabilité de l'autorité de gestion du risque en ce qui concerne la mesure qu'elle a adoptée. En contrepartie, l'autorité chargée d'adopter une mesure de gestion du risque n'est pas tenue de suivre l'avis énoncé par l'autorité d'évaluation du risque: elle conserve toute latitude pour décider de la mesure la plus appropriée et ainsi prendre en considération des enjeux non scientifiques, comme des considérations sociales, économiques ou écologiques. De la sorte, l'indépendance fonctionnelle entre les instances d'évaluation et de gestion du risque peut être garantie.

La mise en œuvre du principe de précaution peut mettre en lumière la marge de manœuvre dont dispose l'autorité de gestion: dans ce cas, le risque n'est pas avéré mais l'évaluation révèle des indices témoignant de l'existence éventuelle d'un risque; le choix de mettre en œuvre une mesure de précaution relève par conséquent davantage de la décision politique que scientifique, ce qui plaide en faveur de la séparation entre l'autorité de gestion des risques et l'autorité d'évaluation des risques.

Les modalités de fonctionnement de l'autorité d'évaluation des risques

Certaines modalités de fonctionnement de l'autorité d'évaluation des risques, n'ayant pas d'équivalent pour une autorité de gestion des risques, devraient être instituées. Ainsi, l'autorité d'évaluation peut être saisie pour avis par certaines parties prenantes, qui devraient être limitativement énumérés. La faculté qu'elle s'autosaisisse peut être prévue afin d'éviter que sa dissociation de l'autorité de gestion des risques ne soit que formelle. Il est également indispensable que les experts publient leur déclaration de conflits d'intérêts. Pour ce qui est de sa composition, l'autorité d'évaluation des risques devrait comprendre un conseil d'administration – ou tout équivalent – composé de personnalités représentant la société civile et de personnalités représentant les différentes parties prenantes de la chaîne alimentaire. Les membres peuvent être nommés conjointement par des membres du gouvernement – comme le Ministre de l'agriculture – mais aussi par les représentants du peuple, pour contribuer à leur indépendance. Le rôle de ce conseil est de veiller à l'exécution de sa mission par l'instance. Un directeur exécutif – ou équivalent – est chargé d'assurer l'exécution des décisions adoptées par le conseil d'administration.



C. LES PRINCIPES RELATIFS AUX PARTIES PRENANTES DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Le troisième principe concerne les rôles et responsabilités de tous les parties prenantes (1), tandis que le cinquième principe porte spécifiquement sur la coopération et la coordination au sein des institutions (2).

1. L'INDISPENSABLE DÉTERMINATION DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PARTIES PRENANTES PUBLICS ET PRIVÉS

Troisième principe. «Les dispositions administratives de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devraient définir clairement les rôles et les responsabilités des parties prenantes, notamment, mais pas seulement, des suivantes: gouvernements, exploitants du secteur alimentaire, consommateurs, milieux universitaire et de la recherche.»

La détermination des rôles et responsabilités touche l'ensemble des parties prenantes. Les Directives prévoient de façon non exhaustive les rôles et responsabilités de ces parties prenantes.

- a. «Les exploitants du secteur alimentaire s'assurent, à toutes les étapes de la chaîne alimentaire dans laquelle ils opèrent, que les produits alimentaires satisfont aux exigences de la législation en matière alimentaire concernant leurs activités et vérifient que ces exigences sont remplies.»

L'approche préventive des risques

Les Directives proposent aux États de faire peser la responsabilité de la salubrité des denrées alimentaires sur la personne qui est chargée de veiller au respect de la réglementation dans l'entreprise, à savoir l'exploitant. Comme évoqué à l'occasion de

la définition de la notion d'exploitant alimentaire, il s'agit de la personne qui a les moyens effectifs d'imposer ses décisions dans l'entreprise. Le rôle de l'exploitant doit intervenir en amont et en aval de la production, de la transformation ou de la distribution et sur l'ensemble des étapes qui sont sous son contrôle. L'exploitant doit être en mesure de garantir qu'à toutes les étapes de la chaîne de production placée sous sa responsabilité, l'aliment est sûr et sain. À cette fin, il peut être amené à fixer des prescriptions basées sur le système Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP). Il peut aussi fixer des modalités de contrôle du respect de ces prescriptions. Les États devraient aussi fixer dans des textes d'application les règles pratiques pour assurer l'hygiène des denrées alimentaires, éventuellement en fonction de leur nature. Les États peuvent aussi décider de soumettre l'exploitant à des exigences d'enregistrement ou d'autorisation préalable, que ce soit pour ses produits ou son entreprise, voire à une obligation d'assurance pour couvrir les dommages en cas de mise sur le marché d'une denrée qui se révèle impropre à la consommation.

L'approche préventive des risques: l'approche basée sur le système HACCP – (Analyse des dangers - points critiques pour leur maîtrise)

La démarche HACCP constitue une approche préventive des risques. Elle est fondée sur l'idée selon laquelle il est préférable d'éliminer les situations susceptibles de générer un risque sanitaire, plutôt que de réaliser des échantillonnages ou des prélèvements sur toutes les denrées à toutes les étapes du processus de production afin de vérifier leur innocuité. Le but est donc d'identifier les dangers et d'évaluer les risques pour chaque étape du processus de production et de mettre en œuvre un système de contrôle de la production au niveau des points considérés comme critiques. Cette approche peut être fondée sur une analyse des dangers et des risques qui serait spécifique à l'entreprise alimentaire. Néanmoins, elle requiert de conduire un contrôle interne qui peut s'avérer particulièrement onéreux. Les exploitants du secteur alimentaire auraient donc intérêt à se fonder sur les bonnes pratiques en matière d'agriculture, d'hygiène et de transformation, et de transport et distribution des denrées alimentaires. Pour se faire, les exploitants peuvent utilement recourir aux codes d'usage élaborés par la Commission du Codex Alimentarius. On peut y distinguer notamment:

- > les *Principes généraux d'hygiène alimentaire*, mis à jour en 2022 (CXC 1-1969) (FAO et OMS, 2025);
- > le *Code d'usages pour l'entreposage et le transport des huiles et des graisses comestibles en vrac*, mis à jour en 2024 (CXC 36-1987) (FAO et OMS, 2024c);
- > le *Code of Practice on Good Animal Feeding (Code d'usages pour une bonne alimentation animale)*, mis à jour en 2024 (CXC 54-2004) (FAO et OMS, 2024d).

La gestion des risques: la mise en œuvre de la traçabilité

La traçabilité est un mécanisme qui s'applique quel que soit le stade de production de la denrée, jusqu'à sa mise sur le marché. Qu'elle prenne la forme de l'identification de l'animal dès sa naissance ou de l'étiquetage de la denrée, au moment de la mise sur le marché, la traçabilité symbolise l'approche intégrée et globale de la sécurité sanitaire des aliments. Elle peut être considérée comme un pilier de la sécurité des consommateurs.

La traçabilité (ou traçage des produits) peut être définie comme visant «*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*» (FAO et OMS, 2024a). Les États auraient intérêt à imposer expressément aux exploitants du secteur alimentaire de mettre en place un système d'identification des denrées ou des substances destinées à être incorporées dans des denrées qu'ils fabriquent, produisent, transforment ou distribuent. C'est un mécanisme qui permet une intervention tant *a priori* (préventive) qu'*a posteriori* (gestion) par rapport à la survenue d'un risque. D'un côté, la traçabilité permet à l'exploitant qui découvre une non-conformité au niveau de la production de retrouver les denrées même si elles sont au stade de la distribution. Elle permet donc de rappeler une denrée quelle que soit l'étape de production ou de distribution à laquelle elle se trouve et de faire sortir de la chaîne de production ou de distribution une denrée impropre à la consommation. D'un autre côté, elle permet, grâce à la détermination de l'origine de la contamination en remontant la chaîne alimentaire, d'y remédier en modifiant les pratiques ou les contrôles et d'identifier le responsable qui pourrait être tenu d'indemniser les personnes et les entreprises ayant subi un préjudice. Le système de suivi de la denrée peut prendre la forme d'une identification par lots et devra figurer clairement sur l'étiquette de la denrée accessible au consommateur. Il peut requérir des exploitants alimentaires d'être en mesure d'identifier la personne leur ayant fourni une denrée ou une substance incorporée dans une denrée qu'ils ont produite, fabriquée, transformée ou distribuée ainsi que les personnes à qui ils ont fourni la denrée qu'ils ont produite, fabriquée, transformée ou distribuée.

La gestion des risques: le retrait du marché ou le rappel de denrées alimentaires ou de lots de denrées

Parmi les conséquences de la traçabilité, un mécanisme de gestion des risques devant être imposé aux exploitants du secteur alimentaire est le retrait du marché ou le rappel d'une denrée alimentaire ou d'un ou plusieurs lots. Le retrait intervient lorsque la denrée est disponible sur le marché, tandis que le rappel est requis lorsque la denrée n'est plus sur le marché car elle est déjà chez le consommateur. L'obligation de retirer une denrée impropre à la consommation devrait intervenir dès la suspicion (par l'exploitant lui-même) de non-conformité d'une denrée alimentaire que l'exploitant a produite, fabriquée ou distribuée au regard des prescriptions de la loi sur la sécurité sanitaire des aliments. Dans une telle circonstance, l'exploitant devrait être obligé d'informer les pouvoirs publics de la décision de retrait du marché d'une denrée ou d'un lot de denrées. Lorsque la décision de gestion des risques prend la forme d'un rappel de lots, impliquant directement les consommateurs, les États devraient prévoir que l'exploitant fournisse une information claire et loyale aux consommateurs sur les raisons ayant motivé le rappel des produits. Cette information limiterait les effets néfastes de la décision de rappel quant à la confiance des consommateurs dans le système de contrôle des aliments. Les États devraient aussi mettre cet instrument à disposition des autorités publiques compétentes en la matière.

L'information des consommateurs

Parmi les prescriptions que les États peuvent imposer aux exploitants du secteur alimentaire, l'interdiction d'induire le consommateur en erreur constitue un outil clé pour la protection des intérêts du consommateur, économiques cette fois-ci. À titre d'exemple, il serait interdit de faire figurer l'image d'un ingrédient sur l'emballage du produit si celui-ci ne le contient pas. Dans cette lignée, les États pourraient ensuite détailler des règles précises en matière d'étiquetage, de présentation et de publicité du produit. L'objectif est de mettre le consommateur en mesure de choisir de façon éclairée les denrées alimentaires et de prévenir les pratiques commerciales déloyales de nature à l'induire en erreur. Ces règles pourraient figurer dans un texte d'application, lequel aurait pour avantage d'en faciliter la mise en œuvre et la révision si besoin. Les États peuvent s'inspirer du *Manuel sur l'étiquetage des denrées alimentaires pour la protection des consommateurs*, édité en 2021 par la FAO (FAO, 2021), ou encore de la *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées* (CXS 1-1985) (FAO et OMS, 2024b). Parmi les informations obligatoires figurent l'identité de l'aliment, la liste des ingrédients ainsi que leur proportion dans l'aliment final, les additifs alimentaires, les allergènes présents et le datage du produit. Dans le cadre du datage, l'information sur la durée de conservation et les modalités particulières de cette conservation serviront à l'éducation du consommateur. D'autres éléments pourraient être imposés aux exploitants, comme l'origine de la denrée ou de certains ingrédients, à la discrétion des États.

b. «Le gouvernement a pour rôle et responsabilité de définir et de mettre à jour des exigences légales et de vérifier que les exploitants du secteur alimentaire respectent la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments.»

Une organisation indispensable des autorités

Quelle que soit l'étape concernée, qu'il s'agisse de la production, de la transformation ou de la distribution d'une denrée, il appartient aux États d'assurer le respect des prescriptions fixées par la loi relative à la sécurité sanitaire des aliments. Ainsi, bien que les exploitants puissent se voir imposer de mettre en œuvre des autocontrôles dans le cadre d'une démarche HACCP, cela ne remet pas en cause l'obligation générale qui est faite aux États d'assurer le respect de la législation applicable sur leur territoire. Le principe de l'obligation générale de l'État d'assurer la surveillance des exploitants doit figurer dans la loi sur la sécurité sanitaire des aliments mais les modalités d'application peuvent être énoncées dans des textes d'application. De la sorte, chaque État dispose de la liberté de déterminer les modalités de mise en œuvre du contrôle les mieux adaptées à son organisation interne. Par exemple, les États peuvent confier des missions de surveillance des activités des entreprises alimentaires au ministère chargé de l'agriculture pour les denrées non transformées, au ministère chargé de l'alimentation pour les denrées transformées, au ministère chargé des pêches pour les denrées d'origine aquatique, ou choisir de confier l'ensemble de ces missions à un seul ministère. Les missions pourraient également être confiées à des organes décentralisés (telles que les municipalités). Toutefois, dans cette hypothèse, une coordination entre les institutions est indispensable pour assurer efficacement la sécurité sanitaire des denrées et une coordination imposée à l'échelon national pour coordonner et vérifier le travail accompli par les autorités locales.



© FAO/Judith Mulinge

Quelle que soit l'option retenue par l'État, dès lors que plusieurs autorités interviennent pour assurer le respect de la législation, il est indispensable d'établir entre elles une étroite coordination. Par ailleurs, pour assurer la surveillance des activités, les autorités devraient fixer des normes techniques, que les exploitants du secteur alimentaire devront respecter, édictées sur la base des codes d'usage. Elles devraient également conduire des activités de contrôle directs, réalisées par des inspecteurs des services compétents de l'État ou des organes décentralisés. Les pouvoirs et les moyens dont disposent les inspecteurs pour accomplir leurs missions devraient être précisés.

La sanction des manquements par la voie coercitive

Les États peuvent adopter une démarche coopérative ou coercitive. La démarche coopérative vise à confier aux inspecteurs la mission de vérifier que l'exploitant applique les autocontrôles qu'il a préalablement identifiés. Ce cadre témoigne de la mise en place d'une démarche de coopération, dont le but n'est pas de sanctionner un comportement mais de conduire au respect de la législation par la voie de la pédagogie. En revanche, si les États choisissent une démarche exclusivement coercitive, ils pourraient déterminer dans la loi les sanctions pouvant être infligées aux exploitants en cas de manquement à leurs obligations. Dans ce cas, les États devraient déterminer précisément les autorités habilitées à réaliser les contrôles, à constater les manquements et à infliger les sanctions ainsi que la nature de ces sanctions. Les sanctions peuvent être de nature administrative (à visée sanitaire) ou pénales.

Concernant les sanctions administratives, prises par une autorité administrative, on peut retrouver l'avertissement, la suspension provisoire ou le retrait définitif d'une licence, la saisie et la confiscation des denrées, le rappel des denrées, et la sanction financière. Elles peuvent se cumuler avec les sanctions pénales mais elles peuvent aussi être conçues comme des alternatives dans les États où le recours au juge peut se révéler plus difficile à mettre en œuvre, et notamment lorsque les juridictions sont déjà engorgées. Concernant les sanctions pénales, les États pourraient instaurer des peines d'amende ou d'emprisonnement, ainsi que des peines complémentaires comme l'affichage ou la diffusion de la décision de justice, la saisie et la confiscation des denrées, le rappel des denrées, entre autres. Les États pourraient aussi se limiter, lorsque c'est la pratique habituelle, à renvoyer aux dispositions qui figurent dans le code pénal ou dans le code de procédure pénale en cas de manquement aux prescriptions légales.

Les mécanismes d'indemnisation des personnes ayant subi un dommage

Il est primordial de distinguer ces mécanismes selon que le système de l'État relève de la tradition du droit civiliste ou de la *common law*.

Dans les États de tradition civiliste (ou dits également de tradition Romano-Germanique), les États peuvent choisir que l'indemnisation de personnes ayant subi un dommage relève de la responsabilité contractuelle, de la responsabilité délictuelle ou encore d'une responsabilité *ad hoc* fondée sur la défectuosité du produit.

La responsabilité contractuelle dans les systèmes juridiques de tradition romano-germanique ou de common law

La responsabilité contractuelle s'applique uniquement lorsque les parties sont liées par contrat, ce qui fait obstacle à ce que le consommateur puisse engager la responsabilité du producteur ou du fabricant lorsqu'il existe des intermédiaires entre eux. Cette situation est assez fréquente pour les denrées transformées. La responsabilité contractuelle serait efficace toutes les fois où l'une des parties à un contrat n'aurait pas rempli ses obligations. Elle permet aussi à l'une des parties au contrat d'invoquer le vice caché de la chose livrée: si les deux parties ont apparemment bien rempli leurs obligations, le vendeur a en réalité livré un produit qui ne peut pas être utilisé comme prévu. Il a effectivement livré un aliment, mais qui est impropre à l'usage auquel il est destiné, à savoir ici l'ingestion. Dès lors, l'acheteur doit pouvoir obtenir une indemnisation pour son préjudice. Ce régime est avantageux pour les industriels qui transforment les matières premières puisque le vice de la chose sera rapidement identifié. Il est notable que le respect des normes de fabrication de la denrée ou l'obtention préalable d'une autorisation de mise sur le marché ne suffit pas à garantir que la denrée ne sera pas viciée. La charge de la preuve pèse sur l'acheteur et requiert qu'il démontre que le produit ne pouvait pas être utilisé conformément à sa destination. Il n'a pas à prouver le manquement du producteur à une obligation contractuelle. Ce mécanisme peut permettre d'indemniser l'acheteur lorsque des produits d'origine animale présentent des résidus de médicaments vétérinaires supérieurs à la limite maximale de résidus fixée par les autorités ou encore lorsque la denrée se révèle avariée.

La responsabilité délictuelle dans les pays de tradition romano-germanique

La responsabilité délictuelle, notamment du fait d'autrui, permettrait de pallier les lacunes de la responsabilité contractuelle au profit du consommateur, en lui permettant d'engager la responsabilité d'un intermédiaire du fait du producteur par exemple, notamment lorsque le vendeur ne peut pas être retrouvé. Le système le plus avantageux pour le consommateur serait de créer un mécanisme de responsabilité *ad hoc* qui ne serait pas fondé sur une faute mais sur le défaut du produit. Ce mécanisme de responsabilité peut être mis en œuvre que le producteur soit ou non lié par un contrat avec la victime. Comme ce mécanisme n'est pas spécifique aux denrées alimentaires, il est possible qu'il ait déjà été consacré dans une autre loi, à laquelle il pourrait être renvoyé. Si ce n'est pas le cas, les modalités de ce régime de responsabilité peuvent être fixées dans la loi sur la sécurité sanitaire des aliments. Il peut être prévu qu'il permette d'engager, lorsque le producteur ne peut pas être identifié, la responsabilité du vendeur ou de tout autre fournisseur dès lors que le produit a été mis en circulation. La notion de mise en circulation devra faire l'objet de précisions afin de déterminer si le produit qui n'est pas effectivement accessible au consommateur peut être considéré comme tel. Le demandeur doit prouver l'existence d'un dommage, le défaut du produit et le lien de causalité entre le défaut et le dommage. Le producteur peut être exonéré sous certaines conditions de sa responsabilité, comme le fait d'un tiers ou le risque de développement. Si les États choisissent d'instaurer un tel mécanisme de responsabilité, il leur faudra également préciser, parmi les modalités d'application, le délai de prescription.

La responsabilité délictuelle en common law

La responsabilité au titre des *torts* en *common law* intervient lorsque la consommation d'une denrée alimentaire a causé un dommage au consommateur. Dans le système américain, la responsabilité délictuelle poursuit deux objectifs: elle permet d'indemniser et de réparer les préjudices subis par une personne et a aussi un effet dissuasif à l'encontre des exploitants du secteur alimentaire lorsque des décisions de justice prononcent des sanctions financières importantes. Cet effet dissuasif peut aussi avoir des répercussions sur le marché, entraînant une augmentation du coût des denrées. À quelques rares exceptions près, un fabricant, un producteur, un transformateur ou un distributeur est tenu pour responsable en cas de manque de soin dans la préparation ou le contrôle de son produit à l'égard du consommateur, lorsqu'il est à l'origine du préjudice subi par le consommateur. La responsabilité civile du fait des produits (*Product liability law*) est devenue un domaine spécialisé du droit de la responsabilité du fait des produits. Parmi ces spécificités figure le concept de responsabilité objective (*strict liability*) dans le cadre duquel la victime doit seulement démontrer que le produit était défectueux et qu'il a causé le préjudice; il n'a pas besoin de prouver que le fabricant a commis une faute ou qu'il a manqué à un devoir envers le plaignant. L'inconvénient majeur des systèmes de responsabilité délictuelle est que la victime devra intenter des poursuites en justice, ce qui est susceptible de représenter un coût très important, voire plus important que l'indemnisation qu'il serait en droit de recevoir. Un autre inconvénient est la difficulté de rapporter des preuves de l'origine de la contamination. Pour faire face à cette lacune, les États pourraient légiférer en faveur de la mise en œuvre d'actions de groupe (*class actions*)

qui facilitent la tenue de procès lorsqu'un grand nombre de victimes est concerné par une intoxication. Dans ce cadre, les États pourraient décider que la procédure d'action de groupe permette aux associations de consommateurs de porter en justice une affaire au nom des victimes. Les États pourraient aussi prévoir que des avocats prennent en charge les coûts du litige à l'avance et se rémunèrent ensuite par un pourcentage des sommes attribuées par un jugement favorable (*contingency fee legal practice*).

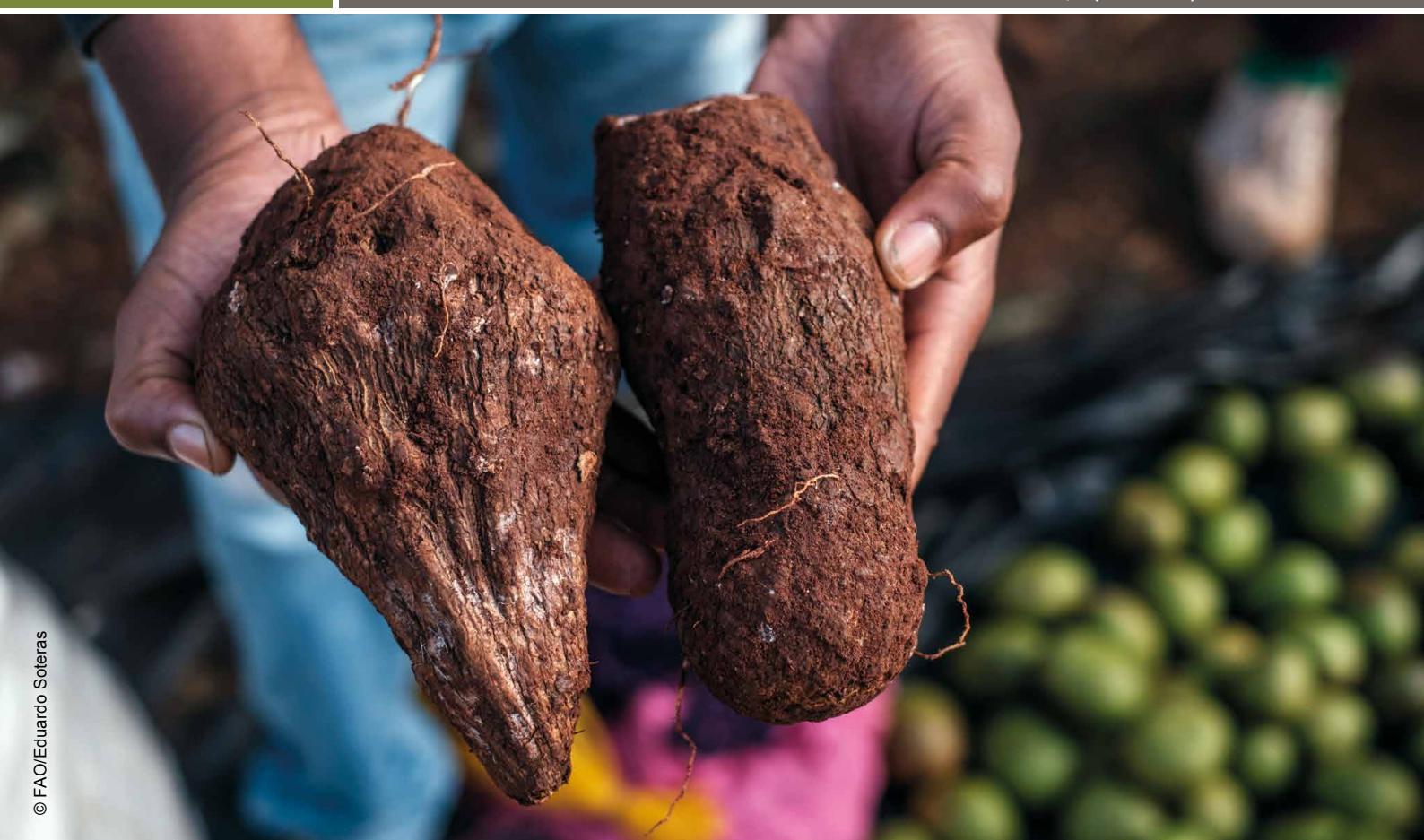
Les limites d'un système fondé sur la responsabilité civile

Tout système basé sur la responsabilité civile, qu'il s'agisse d'un système de droit de tradition romano-germanique ou de *common law*, requiert des institutions de justice civile de qualité: l'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir exécutif, l'impartialité des juges, des juridictions disposant de ressources suffisantes, la capacité des institutions publiques à faire exécuter les jugements. Le risque majeur est que la personne déclarée responsable n'ait pas les moyens d'indemniser la victime. Pour faire face à ce risque, les États pourraient également décider de soumettre les exploitants à une obligation d'assurance. Ils pourraient aussi créer un fonds d'indemnisation des victimes de dommages liés à la consommation de denrées alimentaires. Ce fonds pourrait être alimenté par des taxes payées par les entreprises du secteur alimentaire et/ou par des fonds publics et permettrait à toute victime d'obtenir une indemnisation de son préjudice, y compris si le producteur et les fournisseurs ne peuvent pas être retrouvés ou même en cas d'insolvabilité. En tout état de cause, les conditions de mise en œuvre d'un tel régime devraient être précisées dans la législation.

c. «Les consommateurs ont une responsabilité et un rôle à jouer dans la gestion des risques de sécurité sanitaire liés aux aliments sous leur contrôle et devraient, s'il y a lieu, recevoir des informations sur la manière d'y parvenir.»

Les Directives invitent les États à prendre en considération que la réalisation de certains risques peut être évitée grâce à une information adéquate des consommateurs. Il s'agit du maillon final de l'approche intégrée de la sécurité sanitaire des aliments. Garantir la salubrité des denrées tout au long de la chaîne de production et de distribution serait un objectif vain si les risques se réalisent en raison d'une mauvaise conservation ou préparation des denrées par les consommateurs. Les Directives ne proposent pas de responsabiliser les consommateurs mais plutôt de les accompagner dans la gestion de ces risques, dont la réalisation n'est pas de nature à engager la responsabilité de l'exploitant alimentaire qui a fourni la denrée. L'objectif des Directives est donc d'inciter les États à adopter une démarche de prévention des risques, même si leur survenue se situe au niveau du consommateur. Afin d'informer convenablement les consommateurs, plusieurs entités peuvent être mises à contribution:

- > Les exploitants du secteur de l'alimentation: L'information peut prendre la forme de conseils de conservation ou de préparation figurant sur l'étiquette du produit ainsi que la durée et les modalités de conservation, sur son emballage et sur tout support publicitaire associé (voir [information du consommateur](#) ci-dessus). Il appartient ensuite au consommateur de respecter ces recommandations.



- > Les services de l'État: Les États peuvent élaborer une politique publique de l'alimentation ayant pour objectif d'éduquer la population pour une meilleure sécurité sanitaire des aliments. La politique publique peut prendre la forme d'une campagne de sensibilisation. Ce peut être le cas de la diffusion de livrets à destination des populations sur la consommation de poissons, contenant des recettes, des informations sur la valeur nutritive du poisson et des conseils de base sur la conservation, la préparation et la cuisson.

d. «Les établissements universitaires et de recherche ont un rôle à jouer en contribuant à une législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, car ils sont la source de connaissances spécialisées qui permettent d'asseoir les fondements scientifiques et de gestion des risques sur lesquels repose un tel système.»

Les Directives préconisent de mettre à contribution les établissements de recherche et d'enseignement supérieur au regard de leur expertise technique et scientifique pour l'élaboration de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments. Cette participation est susceptible de prendre la forme d'une consultation ou d'auditions, comme évoqué dans la [section relative à la consultation](#). Les États devront néanmoins veiller, s'ils formulent une demande d'assistance précise, à mettre ces établissements en mesure de remplir leur mission, notamment en leur allouant les moyens nécessaires. Quelles que soient les modalités de la participation des établissements de recherche et d'enseignement supérieur, les États devraient rendre accessible au public le résultat de cette participation pour assurer son adhésion à la future législation.

2. LA COOPÉRATION ET LA COORDINATION DES INSTITUTIONS

Cinquième principe. «La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait prévoir un mécanisme permettant une communication et une coordination transparentes et efficaces entre les différentes institutions et organisations chargées de la sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne alimentaire. En outre, la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait comporter des dispositions appuyant la formation théorique et pratique et la communication dans ce domaine.»

Comme indiqué dans leur second objectif (partie 3.b), les Directives ont pour objectif de fournir aux États des orientations pour la mise en place de systèmes nationaux de contrôle alimentaire coordonnés.

De la coopération à la coordination

Les Directives préconisent autant la coopération que la coordination, notions toutes deux distinctes de la collaboration.

Il y a coopération lorsque des membres et d'autres parties prenantes choisissent de travailler séparément sur différents aspects d'une question et de partager leurs travaux afin que chaque partie puisse accomplir sa part du travail en faveur d'un résultat commun. Dans le cadre de la coopération, chaque partie poursuit un objectif propre.

La collaboration implique quant à elle que le travail en commun vise à satisfaire un objectif commun. La collaboration intègre donc davantage les parties prenantes que la coopération.

Entre les deux notions se situe la coordination, qui implique de naviguer entre les besoins de collaboration et de coopération, en veillant à ce que les différents éléments de la connaissance cocrée soient organisés entre les parties prenantes.

Pourquoi faut-il organiser la coopération et la coordination au sein du système de contrôle sanitaire?

Le secteur agroalimentaire fait intervenir des parties prenantes et des enjeux particulièrement variés, tant de nature économique que sanitaire ou environnementale. Le risque est donc l'émiettement des compétences entre différentes parties prenantes publics qui sont chargés d'intervenir dans ce secteur. La coopération et la coordination au sein de ce système est un enjeu important. En effet, le défaut de coopération, ou parfois de collaboration, est susceptible d'engendrer des décisions administratives redondantes, voire contradictoires, et une véritable insécurité juridique pour les différents destinataires de ces actes. Le manque de circulation des informations entre différents services peut aussi engendrer un risque pour la sécurité sanitaire des aliments. C'est pourquoi le système de contrôle sanitaire doit être *a minima* fondé sur la coopération quelle que soit l'étape de production de l'aliment (production agricole à la mise sur le marché), le type d'aliment (brut ou transformé), sa nature (les animaux, les plantes, les bactéries et champignons et éventuellement les protistes à l'avenir) ou encore sa provenance (nationale ou importée).



© FAO/Gavin Gosbert et Jerry Mushala



© FAO/Fanjan Combrink

Comment coordonner le système de contrôle sanitaire?

Plusieurs organisations sont envisageables. Quel que soit le choix opéré, cette organisation doit être déclinée dans des textes réglementaires.

A minima, et quel que soit le choix de gouvernance du système de contrôle sanitaire, la coordination et l'efficacité du système seront améliorées si la loi détermine expressément quelle est l'autorité compétente pour:

- > coordonner les activités de contrôle des aliments qui s'avèrent cruciales lorsque plusieurs instances sont impliquées dans le système;
- > élaborer des procédures et des mesures de prévention, de précaution, de gestion et d'information sur les risques, y compris en cas d'urgence;
- > réaliser les contrôles, inspections et surveillances de la sécurité sanitaire des aliments;
- > fixer les orientations générales du système de contrôle sanitaire, adopter des actes réglementaires, faire des propositions de réforme législative, faire des propositions d'adoption de normes de droit souples;
- > être l'interlocuteur des autorités publiques étrangères, aux échelons régional et international.

D. LES PRINCIPES RELATIFS AUX MODALITÉS D'ÉLABORATION DE LA LÉGISLATION

Dans le cadre de l'élaboration de sa législation, l'État doit tenir compte de son cadre politique et de sa propre législation (1). Il peut ensuite s'appuyer sur les normes du Codex Alimentarius et les principes de l'OMC pour tendre vers l'harmonisation avec la législation des autres États membres du Comité (2). De la sorte, les États pourront, grâce au principe d'équivalence des législations, faciliter les échanges entre eux (3).

1. LE CADRE POLITIQUE

Septième principe. «La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait s'inscrire dans un cadre politique national robuste et prévoir des mécanismes permettant de l'examiner et de la mettre à jour régulièrement.»

Un cadre politique national robuste

Il faut rappeler que l'efficacité d'un système national de contrôle sanitaire des aliments dépend de la solidité du cadre juridique. Ce cadre juridique doit être élaboré sur la base du cadre politique choisi et des objectifs politiques visés. Autrement dit, le cadre politique est le soubassement stratégique du cadre juridique et leurs rapports peuvent prendre des formes variées selon les systèmes politique et juridique. Les États devraient avoir conscience qu'un cadre politique est robuste lorsqu'il est élaboré par les institutions compétentes selon des principes d'impartialité et d'intégrité et en collaborant avec toutes les parties prenantes telles que le secteur de la recherche, le milieu académique, les parties prenantes du secteur alimentaire et les consommateurs, afin d'incorporer de manière consensuelle tous les points de vue pertinents. Ce cadre politique doit souligner les missions des institutions chargées de la sécurité sanitaire des aliments et reconnaître l'obligation pour les États de fournir aux institutions dédiées les ressources nécessaires pour accomplir leurs missions efficacement. De plus, le cadre politique du système de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments pourra être robuste s'il est complet. Dans cette perspective, il est essentiel qu'il puisse créer des orientations stratégiques précises permettant d'adopter les lois, qui sont des textes à portée générale et abstraite créant les principes généraux applicables, lesquelles devraient être complétées par des textes d'application concrets et techniques. Le cadre politique se distingue donc du cadre juridique en ce sens que le premier fixe les orientations stratégiques que le second doit suivre.

Une législation vivante

Si le droit sert à encadrer les activités agroalimentaires pour assurer la sécurité sanitaire des consommateurs, il ne doit pas constituer un frein à l'émergence de nouvelles pratiques plus efficaces en termes de sécurité ou plus économiques dès lors que la sécurité sanitaire n'est pas diminuée. Le droit est un instrument vivant qui doit trouver le juste équilibre entre l'encadrement des pratiques et l'adaptation à l'émergence de nouvelles pratiques. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire que la législation puisse évoluer au gré des innovations techniques et scientifiques sans compromettre la sécurité sanitaire des consommateurs. Dans ce contexte,

la législation doit pouvoir faire l'objet de mises à jour. Elle doit également pouvoir être révisée lorsque le contentieux tranché par les juges la révèle inadaptée ou insuffisamment précise. Afin de faciliter les révisions et mises à jour de la législation, les États devraient fixer les principes généraux et abstraits dans la loi et les règles techniques d'application de ces principes dans des textes d'application de nature réglementaire. Les modalités d'adoption d'un texte réglementaire sont plus souples, ce qui permet une meilleure réactivité des pouvoirs publics pour réviser ou mettre à jour les prescriptions inadaptées. Cela permet également de ne pas remettre en cause les principes généraux, ce qui assure une cohérence et une stabilité à la législation. Il faut également rappeler que le projet de loi doit comporter un exposé des motifs: il inclut le contexte notamment historique, international, économique, social et juridique dans lequel s'insère le projet de loi ainsi que les principaux objectifs qu'il poursuit et une explication article par article des dispositions proposées. La loi, quant à elle, doit porter un intitulé clair, précis et concis soulignant l'objectif du texte. Si la loi a pour objet de modifier une loi antérieure, son intitulé doit refléter cette modification en précisant le texte modifié. Un texte réglementaire doit comporter dans ses visas les dispositions légales dans lesquelles il trouve sa source. Chaque article de loi doit préciser, si nécessaire, que ses modalités d'application seront adoptées par voie réglementaire. Le champ d'application territorial de la loi doit être précisé, ainsi que la date de son entrée en vigueur. Les articles des lois antérieures qui s'avèrent en contradiction avec la nouvelle loi doivent être expressément abrogés.

2. L'HARMONISATION

Huitième principe. «Lors de l'élaboration d'une législation sur la sécurité sanitaire des aliments, les pays membres du Comité devraient viser une approche harmonisée pour faciliter le commerce intra-africain et international et protéger la santé des consommateurs.

Lors de l'élaboration ou de la mise à jour de la législation nationale relative à la sécurité sanitaire des aliments, les pays membres du Comité devraient tenir compte des textes pertinents du Codex Alimentarius et des principes de l'OMC, selon qu'il convient.

En l'absence de règlements nationaux spécifiques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, il est possible de prendre en considération les textes du Codex Alimentarius.»

Les Directives ont pour objectif de promouvoir une approche harmonisée de la sécurité sanitaire des aliments de la chaîne alimentaire ainsi que de faciliter le commerce intra-africain et international.

Comment définir utilement l'harmonisation des législations?

Afin de comprendre les contours de la notion d'harmonisation, il faut la distinguer d'une autre notion importante: celle d'unification. La distinction entre l'harmonisation et l'unification est fondamentale et leur confusion pourrait avoir d'importantes conséquences juridiques. Ces deux notions se différencient davantage par le degré d'intégration qu'elles induisent que par leur nature. L'harmonisation est une technique utilisée pour rapprocher les législations nationales autour de principes directeurs communs; la seule exigence



étant que les législations élaborées par les États soient suffisamment respectueuses des principes directeurs pour être compatibles. À l'inverse, l'unification ne laisse plus de marge de manœuvre aux États et leur impose de se conformer à l'identique aux règles précisément édictées. En ce sens, l'objectif poursuivi par les Directives consiste à rapprocher les législations pour faciliter le commerce de denrées alimentaires entre les États. Il en résulte qu'en poursuivant un objectif d'harmonisation des législations, chaque État dispose d'une marge d'appréciation et d'interprétation des dispositions qu'il adoptera. L'harmonisation constitue un socle solide permettant ensuite aux États partenaires commerciaux de conclure des accords de reconnaissance de l'équivalence de leurs législations. En aucun cas l'harmonisation ne poursuit l'objectif de créer un ordre juridique commun aux différents États, du seul fait qu'ils mettent en œuvre les directives édictées (Delmas-Marty et Izorche, 2001, p.73).

Comment mettre en œuvre en pratique l'harmonisation?

Les Directives offrent des orientations aux pays membres du Comité pour élaborer ou mettre à jour leur législation en matière de sécurité sanitaire des aliments. Elles n'ont pas vocation à imposer l'adoption de règles précises en matière de sécurité sanitaire des aliments, mais proposent des principes que les États sont libres de suivre ou pas. S'ils décident de s'y conformer, ils restent libres de choisir les modalités de leur mise en œuvre. Si cette marge de manœuvre présente des intérêts, elle peut aussi constituer un frein pour les pays membres du Comité dans le développement d'une approche harmonisée. C'est la raison pour laquelle les Directives renvoient, en ce qui concerne la mise en œuvre pratique de normes techniques destinées à assurer effectivement la sécurité sanitaire de toute la chaîne de production des aliments, aux directives élaborées par le Codex. Les accords de l'OMC permettent aussi d'offrir des clés de lecture et



© FAO/Fanjan Combrink



© FAO/Luis Tato

de compréhension supplémentaires aux pays. La conformité des législations des pays membres du Comité aux normes internationales est un objectif clairement posé par les Directives pour leur permettre de développer le commerce international d'aliments. Au-delà des accords, les États peuvent aussi prendre connaissance du contentieux tranché par l'organe de règlement des différends et affiner la rédaction de dispositions législatives selon l'interprétation faite des dispositions des accords de l'OMC. Enfin, le renvoi à ces normes internationales de l'OMC et du Codex Alimentarius serait suffisant si la sécurité sanitaire des aliments se limitait à la salubrité de la denrée alimentaire. Or, l'approche retenue de la chaîne alimentaire est globale et intégrée. Il en résulte que les directives élaborées par d'autres organisations intergouvernementales à portée internationale, telles que l'OMSA, qui a établi un Code sanitaire pour les animaux terrestres et un Code sanitaire pour les animaux aquatiques, peuvent être utilisées avantageusement par les pays membres du Comité. Ces codes décrivent notamment le rôle que peuvent avoir les services vétérinaires dans les systèmes de sécurité sanitaire des aliments et formulent également des recommandations pour organiser le suivi des quantités d'agents antimicrobiens utilisées chez les animaux servant à la production de denrées alimentaires.

3. L'ÉQUIVALENCE

Sixième principe. «La législation des pays membres du Comité relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait tenir compte du principe d'équivalence. Il convient d'appliquer la reconnaissance mutuelle, le cas échéant, pour faciliter le commerce.»

Le contenu de la notion

L'équivalence est ici entendue comme étant «la capacité des différents systèmes d'inspection et de certification à remplir les mêmes objectifs» (FAO et OMS, 2022). L'article 4 de l'Accord SPS (1994) prévoit que les États membres importateurs de l'OMC doivent reconnaître comme équivalentes les mesures sanitaires des États membres exportateurs, dès lors qu'elles assurent le même niveau de protection sanitaire, même si elles sont différentes. Il convient néanmoins que l'État exportateur apporte objectivement la preuve de cette équivalence, et l'État importateur peut exiger des inspections, essais et toute autre procédure pertinente à cet effet.

La distinction entre équivalence et autres notions

L'Accord SPS invite les États à conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux sur la reconnaissance de l'équivalence de mesures sanitaires spécifiées. Les États devraient tenir compte de la distinction qui existe entre équivalence et identité. Si dans le cadre de l'identité, les mesures sont identiques entre l'importateur et l'exportateur, ce n'est pas le cas pour les mesures équivalentes. Ainsi, les mesures équivalentes sont différentes de celles utilisées par le pays importateur mais permettent «de remplir les mêmes objectifs», c'est-à-dire d'atteindre le niveau attendu de protection de la santé des consommateurs. À mi-chemin entre équivalence et identité, on trouve l'harmonisation, qui, comme mentionné précédemment, est une technique utilisée pour rapprocher les législations nationales autour de principes directeurs communs. Il convient de souligner que l'adoption de tous les textes du Codex Alimentarius (normes, directives, codes d'usage) pour appuyer les États dans l'élaboration de leur législation et de leur réglementation technique facilitera l'harmonisation des mesures. L'équivalence représente un enjeu important pour le développement de l'économie agroalimentaire des États. Elle permet non seulement d'assurer la sécurité sanitaire des échanges (du point de vue de l'Accord SPS) et de les faciliter mais aussi de réduire les coûts, pour l'État exportateur, de la mise en conformité de sa réglementation.

La mise en œuvre de l'équivalence

L'équivalence peut être mise en œuvre non seulement pour une mesure sanitaire ou un lot de mesures sanitaires, mais aussi pour les systèmes d'inspection et de certification des échanges. Les différentes étapes relatives à la détermination de l'équivalence sont décrites dans deux textes élaborés par le Codex, en cours de refonte – les *Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CXG 34-1999) (FAO et OMS, 1999) et les *Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires* (CXG 53-2003) (FAO et OMS, 2008) – auxquels il convient de se référer. Il est important de préciser que la conclusion d'un accord d'équivalence n'est souhaitable qu'en cas d'échanges fréquents et importants entre deux pays, non seulement parce qu'elle n'inclut pas nécessairement la réciprocité mais également car sa négociation est onéreuse.



NOTE SUR LA SECTION 6

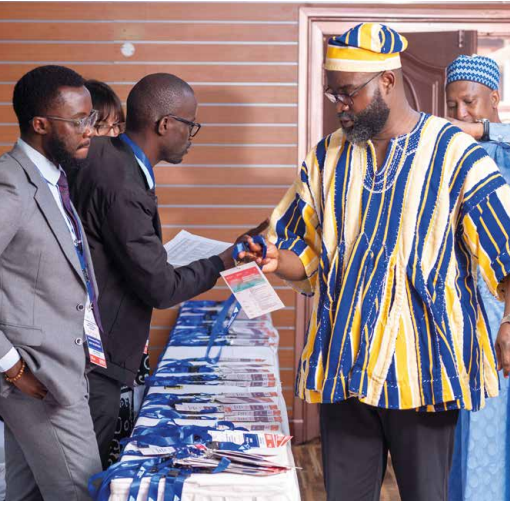
Les préconisations figurant dans la section 6 des Directives présentent un caractère général et visent à fournir des conseils de rédaction formelle de la législation. Elles n'appellent pas de développement supplémentaire à ce titre.

BIBLIOGRAPHIE

- Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS)*. Marrakech, 15 avril 1994. https://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsagr_f.htm
- Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*. Sommet mondial de l'alimentation. 13 novembre 1996. <https://www.fao.org/4/w3613f/w3613f00.htm>
- Delmas-Marty, M. et Izorche, M. L. 2001. Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit. Réflexions sur la validité formelle d'un droit commun en gestation. Dans: *Variations autour d'un droit commun. Travaux préparatoires*. Société de législation comparée, Paris.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 2021. *Manuel sur l'étiquetage des denrées alimentaires pour la protection des consommateurs*. Rome. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i6575fr>
- FAO et OMS (Organisation mondiale de la santé). 1999. *Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires*. Codex Alimentarius Directive, n° CXG 34-1999. Commission du Codex Alimentarius. Rome.
- FAO et OMS. 2008. *Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires*. Codex Alimentarius Directive, n° CXG 53-2003. Commission du Codex Alimentarius. Rome.
- FAO et OMS. 2021. *Code d'usages visant à réduire au minimum et à maîtriser la résistance aux antimicrobiens d'origine alimentaire*. Codex Alimentarius Code d'usages, n° CXC 61-2005. Commission du Codex Alimentarius. Rome.
- FAO et OMS. 2022. *Directives relatives à l'élaboration d'une législation harmonisée sur la sécurité sanitaire des aliments dans la région couverte par le Comité FAO/OMS de Coordination pour l'Afrique*. Codex Alimentarius Directive, n° CXG 98-2022. Commission du Codex Alimentarius. Rome.
- FAO et OMS. 2024a. *Commission du Codex Alimentarius: Manuel de procédure. Vingt-neuvième édition*. Commission du Codex Alimentarius. Rome. <https://doi.org/10.4060/cd2280fr>
- FAO et OMS. 2024b. *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées*. Codex Alimentarius Norme, n° CXS 1-1985. Commission du Codex Alimentarius. Rome.
- FAO et OMS. 2024c. *Code d'usages pour l'entreposage et le transport des huiles et des graisses comestibles en vrac*. Codex Alimentarius Code d'usages, n° CXC 36-1987. Commission du Codex Alimentarius. Rome.
- FAO et OMS. 2024d. *Code of Practice on Good Animal Feeding*. Codex Alimentarius Code of Practice, n° CXC 54-2004. Commission du Codex Alimentarius. Rome.
- FAO et OMS. 2025. *Principes généraux d'hygiène alimentaire*. Codex Alimentarius Code d'usages, n° CXC 1-1969. Commission du Codex Alimentarius. Rome. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cc6125fr>

RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

- Chen, P.** 2012. A review of tort liability's role in food and medical product regulation. Dans: Riviere, J.E. et Buckley, G.J. (sous la direction de). *Ensuring safe foods and medical products through stronger regulatory systems abroad*, pp. 253–271. Washington, DC, National Academies Press.
- Curtis, P.A.** 2013. *Guide to US food laws and regulations*. Deuxième édition. Wiley-Blackwell, Hoboken, New Jersey (États-Unis d'Amérique).
- FAO et OMS.** 2003. *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments: directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*. Rome. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/873070db-010e-4e5c-9524-d8fcfff49486/content>
- Lamy-Dehove.** 1996. *L'organisation mondiale du commerce. Les normes Codex*. Étude 101. Éditions Lamy, Paris.
- Simpson, C.** 2020. Issues concerning the definition of 'placing on the market' under Regulation (EC) No 178/2002. *European Food and Feed Law Review*, 15(6): 540–547.
- Slorach, S.A.** 2002. «Approches intégrées de la gestion de la sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne alimentaire». Présenté lors de: *Forum mondial FAO/OMS des responsables de la sécurité sanitaire des aliments*, Marrakech (Maroc), 28-30 janvier 2002.
- Spreij, M. et Vapnek, J.** 2007. *Perspectives et directives de législation alimentaire et nouveau modèle de loi alimentaire*. Étude législative 94. FAO, Rome.
- Teboul, C.** 2024. *Concevoir un texte normatif: comprendre la légistique*. Dalloz, Paris.



NOTE EXPLICATIVE DES DIRECTIVES RELATIVES À L'ÉLABORATION D'UNE LÉGISLATION HARMONISÉE SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS DANS LA RÉGION COUVERTE PAR LE COMITÉ FAO/OMS DE COORDINATION POUR L'AFRIQUE (CXG 98-2022)

Cette note explicative propose des conseils pratiques pour la rédaction, l'interprétation et la réforme des instruments juridiques régissant les aliments, en se référant aux normes et textes apparentés de la Commission du Codex Alimentarius, et en particulier aux «Directives relatives à l'élaboration d'une législation harmonisée sur la sécurité sanitaire des aliments dans la région couverte par le Comité FAO/OMS de Coordination pour l'Afrique» (CXG 98-2022). Elle expose les considérations qui devraient guider les législateurs et les autorités détentrices du pouvoir réglementaire lors de l'intégration des principes du Codex Alimentarius dans la législation nationale; elle encourage une approche fondée sur la science et les risques, soutient une réglementation intégrée de la chaîne alimentaire et favorise la consultation des parties prenantes. En renforçant les systèmes nationaux de contrôle des aliments et en promouvant la cohérence législative, la note explicative contribue à un approvisionnement alimentaire plus sûr et à de meilleurs résultats en matière de santé publique.

Conçue comme une ressource visant à soutenir l'application des «Directives relatives à l'élaboration d'une législation harmonisée sur la sécurité sanitaire des aliments dans la région couverte par le Comité FAO/OMS de Coordination pour l'Afrique» (CXG 98-2022), la note explicative passe en revue les principaux concepts et définitions juridiques, notamment la sécurité sanitaire des aliments, l'analyse des risques et le rôle des exploitants et des autorités du secteur alimentaire. Elle fournit des considérations pratiques pour l'adoption de principes dans une législation efficace, tels que la transparence, la traçabilité et le principe de précaution, et met en évidence des pistes concrètes pour aligner les cadres juridiques nationaux sur les normes internationales. La note explicative aborde également la distinction entre législation sur la sécurité sanitaire des aliments et législation alimentaire, offrant aux États membres une certaine flexibilité pour adapter leurs instruments normatifs tout en préservant la compatibilité avec les règles du commerce international.

Outre les orientations législatives, la note explicative favorise un engagement inclusif des parties prenantes – consommateurs, universités et industries – et recommande des instruments réglementaires solides, assortis de mécanismes de révision régulière. Elle encourage les États membres à adopter un cadre juridique alimentaire réflexif, fondé sur des données probantes et évolutif au rythme des progrès scientifiques et des contextes nationaux. En favorisant l'harmonisation, l'équivalence et l'alignement sur les normes internationales, la note explicative soutient la coordination institutionnelle, réduit les barrières commerciales et renforce la sécurité juridique, contribuant ainsi à renforcer les échanges commerciaux dans toute la région africaine.

DIVISION DES SYSTÈMES AGROALIMENTAIRES ET DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

WEBSITE: [//WWW.FAO.ORG/FOOD-SAFETY](http://WWW.FAO.ORG/FOOD-SAFETY)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

ROME, ITALIE

ISBN 978-92-5-140345-7 ISSN 2415-1173



9 789251 403457
CD7608FR/1/12.25