

LE CODEX ALIMENTARIUS



Thitirat Wongkaew

**IHEI – CEJI
2008–2009**

<u>Introduction</u>	4
<u>Section 1 : Le Codex Alimentarius: instrument clé de la sécurité alimentaire “mondiale”</u>	6
§1) <u>Le Codex Alimentarius et son aspect structurel</u>	6
A) Diversité du travail de la Commission : l'origine du contenu variable du Codex Alimentarius	
B) Efficacité des méthodes scientifiques de travail de la Commission : l'origine du contenu fiable du Codex Alimentarius	
C) Originalité des méthodes démocratiques de travail de la Commission: l'origine du contenu équilibré du Codex Alimentarius	
§ 2) <u>Le Codex Alimentarius et son aspect fonctionnel</u>	10
A) Le rôle de la protection des consommateurs: un pas vers la garantie de la sécurité alimentaire mondiale	
B) Le rôle de la promotion des pratiques loyales du commerce des denrées alimentaires	
1) La prise de conscience de l'importance de la loyauté de ce commerce	
2) L'harmonisation des normes alimentaires nationales: un pas vers un commerce des denrées alimentaires “juste et axé sur le marché”	
a) Présomption de la conformité des normes du Codex aux Accords de l'OMC	
b) Le Codex Alimentarius comme moyen d'harmoniser des législations alimentaires nationales	
c) Le Codex Alimentarius comme obstacle à l'harmonisation: une source de conflits au sein de l'OMC	

<u>Section 2 :Le Codex Alimentarius : instrument clé de la sécurité alimentaire “régionale”</u>	18
§1) Le Codex Alimentarius et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)	18
§2) Le Codex Alimentarius et la Communauté européenne	19
§3) Le Codex et les autres regroupements économiques régionaux: MERCOSUR et CEAP	22
A) Les relations entre le MERCOSUR et le Codex Alimentarius	
B) Les relations entre l'APEC et le Codex Alimentarius	
<u>Section III : Le Codex Alimentarius et la gestion des risques alimentaires</u>	23
§1) Le Codex Alimentarius face au rôle controversé du principe de précaution dans les travaux de la Commission	24
A) L'action du Codex en cas d'insuffisance de preuves scientifiques	
B) L'insertion du principe de précaution dans les principes de travail en matière de gestion des risques alimentaires	
§2) Le Codex Alimentarius face aux problèmes liés aux aliments dérivés des biotechnologies	27
A) Discussion sur le problème de l'étiquetage	
B) Discussion sur le problème de traçabilité des produits dérivés des biotechnologies	
§3) Le Codex Alimentarius face au rôle accru des facteurs non-scientifiques	30
A) L'origine des “autres facteurs légitimes”	

B) Le contenu des “autres facteurs légitimes”: exemple du facteur d'ordre culturel

Conclusion	32
Bibliographie	34
Annexe I : La liste des Comités du Codex Alimentarius	37
Annexe II : La structure du Codex Alimentarius	39
Annexe III : L'article premier des Statuts de la Commission du Codex Alimentarius	40
Annexe IV : La déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, Sommet mondiale de l'alimentation du 13-17 novembre 1996 et le plan d'action du Sommet	41

Introduction :

Dès l'Antiquité, les soucis de protéger les consommateurs et de garantir des pratiques commerciales loyales des denrées alimentaires étaient déjà présents¹. La science a commencé à prendre une place accrue dans l'élaboration des premières législations alimentaires vers la deuxième moitié du XIX siècle. En effet, la science a permis de détecter l'utilisation de substances chimiques dans le but de modifier la vraie nature, composition chimique et même la couleur des produits alimentaires. Elle servait ainsi à dévoiler des pratiques déloyales du commerce des denrées alimentaires. La nécessité de normes alimentaires se faisait sentir suite aux premières exportations comme celles des bananes au milieu du XIX siècle et celles de viande congelée en provenance de l'Australie et de Nouvelle-Zélande vers la fin du XIXe siècle.

L'élaboration de véritables normes alimentaires a été concrétisée grâce à la création de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1945 et celle de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 1948. La naissance de ces deux organisations a permis de combiner le souci de la protection de la santé et celui d'assurer la qualité des aliments. Les travaux ont été menés conjointement à partir de 1950. Les réunions mixtes d'experts ont été mises en place pour discuter des problèmes de nutrition et d'additifs

¹ Les tables assyriennes témoignaient la méthode utilisée pour déterminer le poids et les mesures pour les céréales; les manuscrits égyptiens montraient l'étiquetage de certains aliments. Le contrôle de qualité des aliments existait également dans la Grèce antique pour la bière et le vin. C'est le cas également en Europe au Moyen Age ; Voir plus en détails dans le document officiel de la FAO-l'OMS, "Comprendre le Codex Alimentarius" ; www.codexalimentarius.net ;

alimentaires². De plus, il y avait une volonté de la part de certains États européens, notamment l'Autriche, de mettre en place un Codex Alimentarius Europaeus ou Codex Alimentarius Européen sous l'égide d'un Conseil européen. Ce Conseil a été créé et a adopté en 1961 une résolution précisant que l'OMS et la FAO reprendraient les normes alimentaires de ce Codex européen. C'était l'un des premiers pas vers l'établissement d'un véritable Codex Alimentarius au niveau international qui a d'ailleurs été institué dans la même année.

Après un certain nombre de recommandations adoptées par la Conférence de la F.A.O lors de la onzième session³, la Commission du Codex Alimentarius, l'organe clé du Codex Alimentarius, a été créée⁴. Celle-ci a été chargée d'élaborer les normes composant le Codex Alimentarius. En effet, le Codex Alimentarius est une expression latine qui signifie le “droit alimentaire”. Il s'agit d'un “recueil de normes alimentaires internationalement adoptées et présentées de manière uniforme”⁵. Les objectifs de ces normes⁶ sont de protéger la santé des consommateurs et d'assurer des pratiques loyales dans le domaine du commerce des produits alimentaires. A côté des normes, le Codex Alimentarius comporte également des dispositions de caractère consultatif qui sont notamment les codes d'usages, les directives, les lignes directrices et les recommandations. L'ensemble de ces normes régissent plusieurs sortes de denrées alimentaires⁷. Le Codex Alimentarius est considéré comme étant la référence mondiale. Les recherches ou les études scientifiques se réalisent souvent à partir de travaux de la Commission Codex Alimentarius qui a pour fonction principale de gérer le Programme mixte FAO/OMS sur

2 Après la conférence organisée conjointement par les deux organisations sur les additifs alimentaires en 1955, un Comité mixte d'experts a mis en place des spécifications concernant l'identité et la pureté d'agents inhibiteurs des micro-organismes, antioxydants et colorants alimentaires.

3 Voir le rapport de la Conférence F.A.O., 11^e session en 1961, §§ 258-263; Résolution 12/61 et Annexe B. L'ensemble de ces textes constituent les Statuts de la Commission du Codex Alimentarius.

4 La Commission comporte à l'heure actuelle 173 membres. Elle se réunit tous les deux ans alternativement à Rome (siège de la FAO) et à Genève (siège de l'OMS)

5 Rapport C.C.A., 6^e session, § 11-17; Annexe IV; Manuel de Procédure, pp. 21-26

6 P.-Y. Vincent, dans son ouvrage intitulé “Le droit de l'alimentation”, PUF, Que Sais-Je? 1996, p.100, précise qu'une norme “est un document écrit, accessible au public, établissant une règle du jeu évolutive concernant des lignes directrices ou des spécifications techniques, dont l'observation n'est pas obligatoire, élaboré par un organisme reconnu après accord de toutes les parties concernées dans son ensemble”. L'auteur ajoute aussi qu’“une norme n'est jamais obligatoire en elle-même sauf si une réglementation (nationale, régionale ou mondiale) y renvoie expressément)”. Depuis les Accords de Marrakech, le Codex est considéré comme étant une “référence privilégiée” et présumée conforme aux dispositions des accords de l'OMC.

7 Rapport C.C.A., 6^e session, § 11-17; Annexe IV; Manuel de Procédure, pp. 21-26: “ Le Codex Alimentarius comprend des normes pour tous les principaux produits alimentaires, traités, semi-traités ou bruts, destinés à être livrés aux consommateurs. (...) Le Codex Alimentarius comporte des dispositions sur l'hygiène alimentaire, les additifs aux aliments les résidus de pesticides, les contaminants, l'étiquetage et la présentation, les méthodes d'analyse et d'échantillonnage.

les normes alimentaires.

Le Codex Alimentarius représente également un forum de négociation permettant aux États de défendre leurs points de vue dans le domaine alimentaire. Cette participation contribue en général à concilier leurs positions qui sont bien souvent différentes. Le but de chaque rencontre est d'essayer de trouver un compromis qui tient compte de tous les intérêts présents. Ces efforts amènent progressivement les États à harmoniser leurs législations nationales en matière alimentaire. Les États peuvent également s'inspirer des recommandations, des lignes directrices ou des codes d'usages du Codex Alimentarius pour s'assurer que leurs législations sont bien conformes à leurs obligations internationales découlant, par exemple, des Accords de Marrakech de 1994. Le rôle d'harmonisation des normes alimentaires du Codex Alimentarius est d'ailleurs mis en évidence dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Les normes du Codex sont élaborées par divers comités⁸ selon des méthodes précises et elles doivent respecter les étapes prévues à l'avance. La FAO et l'OMS ont considéré les travaux réalisés par la Commission comme l'une des plus belles réussites du XXe siècle⁹. En quoi le Codex Alimentarius contribue-t-il à mettre en place un cadre de vie équilibré pour l'humanité, les animaux et les végétaux? Afin de mieux comprendre les enjeux qui gravitent autour du Codex Alimentarius, il est nécessaire de s'interroger sur le contenu de ce recueil de textes et voir dans quelle mesure il peut être un instrument clé garantissant la sécurité alimentaire au niveau régional (Section 2) et au niveau mondial (Section I). Il sera réaliste d'envisager également que cet instrument est loin d'être parfait. Avec l'avancée technique et scientifique, le Codex doit faire face aux problèmes nouveaux et essayer de procéder le plus efficacement possible à la gestion des risques alimentaires (Section 3). Son rôle est d'autant plus important que le domaine dont il traite est sensible.

8 Selon le Règlement intérieur de la Commission du Codex Alimentarius, celle-ci peut créer des Comités du Codex et des Comités de coordination. Les premiers ont pour fonction d'établir des projets de normes selon le domaine de leur compétence. Les autres Comités s'occupent de la collaboration avec des groupes de pays pour la mise au point des normes à l'échelle régionale. En principe, chaque comité est accueilli par un État membre. Il y a cependant quelques exceptions. Chaque État doit s'occuper des coûts résultant du fonctionnement du comité. Il se réserve le droit de désigner le président du comité. Il est possible de diviser les comités en deux catégories: les "comités horizontaux" prennent en charge les questions générales et les "comité verticaux" pour les produits ; pour la liste de tous les comités, cf. annexe

9 Voir le document de la FAO/l'OMS, "Comprendre le Codex Alimentarius", www.codexalimentarius.net

Section 1 : Le Codex Alimentarius: instrument clé de la sécurité alimentaire “mondiale”

L'analyse du Codex Alimentarius dans son aspect structurel (A) et son aspect fonctionnel (B) permet d'être convaincu que ce recueil de normes a un grand potentiel pour atteindre ses objectifs fixés, à savoir la protection des consommateurs et la garantie du commerce loyal des denrées alimentaires. En tant que référence scientifique internationale, le Codex est un facteur indispensable pour les États de rendre ce commerce à la fois “juste et axé sur le marché” visant à atteindre la «sécurité alimentaire durable pour tous»¹⁰.

§1) Le Codex Alimentarius et son aspect structurel

La force de cet instrument vient du fait qu'il soit à la fois variable (A), fiable (B) et équilibré (C).

A) Diversité du travail de la Commission : l'origine du contenu variable du Codex Alimentarius

L'article premier des Statuts de la Commission du Codex Alimentarius souligne que l'élaboration des normes alimentaires fait partie de ses missions les plus essentielles. Plus précisément, elle est chargée d' “établir un ordre de priorité et prendre l'initiative et la conduite du travail de préparation des projets de normes, par l'intermédiaire des organisations compétentes et avec leur aide”. Il s'agit principalement de “mettre au point les normes préparées et acceptées par les gouvernements, les publier dans un Codex Alimentarius, soit comme normes régionales, soit comme normes mondiales, conjointement aux normes internationales déjà mises au point par d'autres organismes”. La Commission du Codex peut faire cela en collaboration avec les autres organisations internationales ou non gouvernementales. Les travaux ont été souvent réalisés dans le cadre commune entre l'OMS et la FAO. Ces deux organisations internationales, financées par les pays industrialisés, aident les pays en développement à mettre en place les normes Codex. Il s'agit notamment de les aider à organiser les ateliers, les cours de formation, les réunions d'experts afin de sensibiliser ces pays au Codex Alimentarius, renforcer les systèmes nationaux de contrôle des aliments, mettre en place des manuels et des documentations à des fins de formation et fournir des avis scientifiques dans le

¹⁰ L'expression utilisée dans la déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, lors du sommet mondial de l'alimentation du 13-17 novembre 1996 à Rome; <http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.HTM>

but d'améliorer la qualité et l'innocuité des aliments¹¹.

La Commission du Codex agit sur la base du Manuel de procédure du Codex Alimentarius¹² comportant, par exemple, les procédures d'élaboration des normes, les principes directeurs régissant les travaux de la Commission, les lignes directrices concernant les relations avec les autres organisations internationales, les dispositions spécifiques applicables à certains domaines. Les normes du Codex sont normalement élaborées selon des méthodes précisément définies dans un cadre transparent. En général, un gouvernement national ou un comité subsidiaire de la Commission fait une proposition dans le but ultime d'élaborer une norme concernant un produit alimentaire donné. Puis, la Commission ou le Comité exécutif prendra une décision de donner suite ou non à la proposition en fonction de l'ordre de priorité des activités. Il est aussi possible de mettre en place un nouvel organe subsidiaire destiné à prendre en charge le projet d'élaboration de normes. L'avant-projet sera par la suite distribué aux États membres de la Commission pour qu'ils puissent faire des observations qui seront prises en considération et qui aideront l'organe subsidiaire en charge à mettre au point “un projet de norme”, avant d'être envoyé à la Commission pour l'adoption. L'adoption du projet signifie que le projet devient une norme Codex. Cette norme sera ainsi intégrée dans le Codex Alimentarius¹³.

Le Codex Alimentarius comprend à la fois des “normes intéressant des produits” et les normes dont l'application est générale et ne concernent pas un type de produit en particulier. S'il s'agit de la première catégorie de normes, le texte énonce généralement son domaine d'application, la description sur la composition et la qualité de l'aliment en question, les additifs autorisés par la FAO et l'OMS dans l'aliment, les détails concernant la question d'hygiène et les caractéristiques générales telles que le poids et les mesures, les informations en matière d'étiquetage qui doit se conformer à la Norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées, y compris les méthodes d'analyse et d'échantillonnage. En parallèle, il existe également des normes dites générales qui s'appliquent à la nutrition et aux aliments diététiques

11 Voir le document officiel de l'OMS et la FAO, “Comprendre le Codex Alimentarius”, www.codexalimentarius.net

12 La dix-huitième édition est la plus récente

13 Voir l'annexe de ce mémoire pour l'exemple de la structure du Codex Alimentarius tiré du site www.codexalimentarius.net

ou de régime¹⁴, aux résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides dans les aliments¹⁵. Ces normes peuvent aussi régir les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires¹⁶. Les normes Codex peuvent être modifiées par la Commission ou par ses organes subsidiaires afin d'assurer qu'elles sont bien compatibles avec les connaissances scientifiques nouvelles signalées par les États membres de la Commission. La procédure de la révision reste toujours la même que celle utilisée dans le cadre de la préparation de nouvelles normes alimentaires. Les normes à la fois diverses et mises à jour du Codex Alimentarius permettent de réglementer un grand nombre de produits alimentaires, d'élargir la protection des consommateurs et d'améliorer la qualité des aliments.

B) Efficacité des méthodes scientifiques de travail de la Commission : l'origine du contenu fiable du Codex Alimentarius

Les normes Codex ont une base scientifique. C'est pour cette raison que les travaux de la Commission du Codex Alimentarius sont souvent utilisés en tant que référence pour les recherches scientifiques dans le domaine alimentaire. La diversité des activités de la Commission¹⁷ a conduit à organiser les réunions annuelles avec un thème différent. La plupart du temps, la Commission travaille en collaboration avec les experts et les laboratoires. Le travail peut être aussi réalisé dans le cadre de consultations mixtes FAO/OMS d'experts¹⁸. La qualité scientifique des normes Codex est ainsi fiable et toujours mise au point¹⁹. Les experts des comités du Codex Alimentarius sont en général sélectionnés en fonction d'exigences

14 Codex STAN 146-1985

15 Voir plus en détail sur ce point: <http://www.fao.org/docrep/u3550t/u3550t0o.htm>

16 Voir les principes applicables à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL20-1995), les directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires (CAC/GL 47-2003), les directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations des produits alimentaires (CAC/GL 26-1997), les directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associés à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires (CAC/GL 53-2003), les directives pour une présentation générique des certificats officiels et l'établissement et la délivrance des certificats (CAC/GL 38-2001), les principes et directives pour l'échange d'informations dans les situations d'urgence en matière de sécurité sanitaire des aliments (CAC/GL 19-1995)

17 Ces activités concernent par exemple la question de résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires, composition chimique des produits alimentaires, produits dérivés des biotechnologies etc.

18 Le thème de la consultation mixte FAO/OMS diffère chaque année: l'alimentation animale, les biotechnologies, l'évaluation des risques microbiologiques, la résistance antimicrobienne, les probiotiques. A titre d'exemple, la consultation porte sur les biotechnologies et l'innocuité des aliments en 1996, sur la gestion des risques et l'innocuité des aliments, sur l'évaluation de la consommation et de l'exposition aux produits chimiques en 1997, et sur l'évaluation du risque microbiologique dans les aliments en 2004

19 Par exemple, la consultation mixte FAO/OMS d'experts sur l'application des nanotechnologies dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture : Incidences potentielles sur la sécurité sanitaire des aliments (1-5 juin 2009, Rome) et une autre consultation sur les risques et bénéfices de la consommation de poisson prévue pour janvier 2010

particulières. Ils doivent notamment être compétents, indépendants et assurer une représentation géographique adéquate. Pour assurer une meilleure qualité scientifique du travail, les collaborateurs des comités du Codex doivent également être des experts indépendants. A titre d'exemple, il est possible de citer le comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA). En effet, il peut être demandé au JECFA de procéder à une évaluation des substances identifiées par le Comité du Codex sur les additifs alimentaires et les contaminants (CCFAC) et le Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments (CCVDF). Ce n'est qu'après cette évaluation que les substances en question peuvent être listées dans le Codex Alimentarius. Pour pouvoir fournir les meilleurs avis scientifiques possibles, le JECFA est ainsi composé d'experts indépendants²⁰ qui possèdent une compétence correspondant aux domaines d'actions de l'organisme. Ce comité est lui-même indépendant de la Commission du Codex Alimentarius.

C) Originalité des méthodes démocratiques de travail de la Commission : l'origine du contenu équilibré du Codex Alimentarius

L'originalité de la méthode de travail de la Commission du Codex consiste à faire participer les organisations des consommateurs dans l'élaboration des normes Codex. Certains auteurs parlent de la "dimension démocratique" du Codex Alimentarius²¹. Dès la vingtième session de la réunion de la Commission du Codex Alimentarius en 1993²², celle-ci a encouragé ses membres à "faire participer davantage les consommateurs au processus de prise de décision concernant les normes alimentaires et le Programme du Codex". Les efforts doivent être poursuivis également pour encourager la participation des ONG nationales aux travaux et aux débats du Codex, surtout dans les pays en développement. Les gouvernements doivent garantir l'indépendance de ces ONG qui interviennent en tant qu'observateurs. Ce "contrôle social"²³ par les ONG des pays en développement est nécessaire pour neutraliser les ONG des pays industrialisés ayant une forte tendance à ne défendre que les intérêts de leurs consommateurs. La participation élargie des ONG de pays en développement a permis à ces pays de se faire

20 Les actuels experts du JECFA ont été sélectionnés pour la période de 2007-2011 ; Voir la liste des experts sur http://www.fao.org/ag/agn/agns/jecfa_experts_fr.asp

21 R.Romi, "Codex Alimentarius: De l'ambivalence à l'ambiguïté", ROMI (R.), Revue juridique de l'environnement, 2001, n°2, p. 213

22 Voir le rapport ALINORM 93/40, § 46-56

23 Expression utilisée par R. Romi, Codex Alimentarius: De l'ambivalence à l'ambiguïté", op. cit. p. 213

entendre et de transformer le Codex Alimentarius en un véritable forum de négociation. Cependant, la Commission souligne que les organisations de consommateurs, bien souvent, ne sont pas bien établies et les consommateurs ne sont pas bien instruits à cause du manque de ressources et de communication. La disponibilité de l'expertise scientifique et technique fait aussi obstacle au développement des ONG²⁴.

Le problème du coût de leur participation a été aussi évoqué par certaines ONG²⁵. Malgré l'imperfection et les obstacles de cette participation, cette approche démocratique dans l'élaboration des normes Codex traduit une certaine transparence dans son fonctionnement contribuant ainsi à installer un certain équilibre dans le but d'une meilleure prise en compte des intérêts de tous les membres.

§2) Le Codex Alimentarius et son aspect fonctionnel

Les rôles du Codex Alimentarius consistent essentiellement à protéger les consommateurs (A) et à assurer des pratiques commerciales loyales de denrées alimentaires (B)

A) Le rôle de la protection des consommateurs: un pas vers la garantie de la sécurité alimentaire mondiale

Dès la Conférence des Nations Unies sur l'alimentation et l'agriculture en 1943 qui a eu lieu à Hot Springs aux États-Unis, les États ont montré leurs préoccupations concernant la qualité et l'innocuité des aliments par souci de protection des consommateurs, malgré l'existence de divergences d'opinions en matière d'économie²⁶. Cette préoccupation se prolonge dans le temps comme le montrent de nombreux textes internationaux. Par exemple, les directives relatives à la protection des consommateurs de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1985 incitent les gouvernements à mener une politique nationale en matière alimentaire en prenant en considération des normes du Codex Alimentarius dans le but de garantir la sécurité alimentaire des consommateurs. Le souci d'assurer la sécurité alimentaire a été clairement rappelé lors de la

24 Ces problèmes ont été abordés dans le rapport ALINORM 99/37 de la Commission du Codex Alimentarius, session 23, 1999, § 41-42

25 Ibid., § 111

26 Voir plus en détail sur l'histoire de la création de la FAO, http://www.unac.org/fr/link_learn/canada/pearson/part_ii.asp

conférence internationale FAO/OMS sur la nutrition de 1992²⁷, l'accès à la nourriture ayant été considéré comme un "droit universel". L'état de la sécurité alimentaire ne peut être atteint que grâce à la nourriture suffisante de qualité, c'est-à-dire saine et nutritive dont l'accès est disponible à tout moment²⁸. La garantie de ce "droit universel" pourra se réaliser, au moins pour partie, à l'aide de réglementations internationales élaborées et mises au point dans le Codex Alimentarius. Ces textes placent ainsi le Codex Alimentarius au centre de la préoccupation en matière alimentaire.

Pour assurer l'accès à une alimentation suffisante, saine et nutritive, la Commission du Codex Alimentarius joue un rôle primordial dans l'élaboration de normes alimentaires. Ce rôle a été affirmé dans l'article premier des Statuts de la Commission. Le terme qualité et innocuité ont été précisés lors de la consultation d'experts sur la prise en compte des intérêts des consommateurs dans les activités de contrôle des aliments en 1993²⁹. En effet, les consommateurs doivent pouvoir s'attendre légitimement à avoir accès à la nourriture qui correspond à leurs attentes en terme de goût, arôme et sapidité. L'innocuité signifie que les produits alimentaires ne doivent pas nuire à la santé des consommateurs. Ainsi, les aliments dérivés des biotechnologies doivent être signalés aux consommateurs à l'aide d'étiquettes.

Les États ont exprimé leur souhait³⁰ de voir les dispositions alimentaires régissant les questions de santé et de sécurité des aliments "occuper une place prépondérante dans les normes Codex". Ils voulaient également promouvoir l'harmonisation des réglementations nationales à l'aide de recommandations, de lignes directrices et de normes existantes à l'échelle internationale, notamment celles du Codex Alimentarius. A vrai dire, le Codex Alimentarius peut, et de manière indéniable, contribuer à mettre en place progressivement l'état de sécurité alimentaire. L'alimentation de qualité, c'est-à-dire saine et nutritive, peut être garantie par les normes Codex.

27 Cf. les informations officielles sur la conférence, <http://www.fao.org/docrep/U5900T/u5900t01.htm>

28 Ces idées ont été exprimées dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale lors du Sommet mondiale de l'alimentation du 13-17 novembre 1996 à Rome. La définition de la sécurité alimentaire a été donnée de manière suivante: " la sécurité alimentaire 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". Les Etats ont exprimé leur volonté politique de "parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et de déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard"

29 Voir le rapport de la consultation, <http://www.fao.org/DOCREP/V2890T/v2890t00.htm#Contents>

30 Cf. la conférence FAO/OMS sur les normes alimentaires, les substances chimiques dans les aliments et le commerce des denrées alimentaires de 1991

Cependant, il n'est pas totalement certain que le Codex Alimentarius pourra contribuer à garantir de manière satisfaisante “l'alimentation suffisante” car cela dépend pour large partie de la volonté politique. A travers la déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale de 1996, les gouvernements ont reconnu que garantir la sécurité alimentaire était “une tâche complexe” qui incombait à chacun d'eux³¹. Ils ont estimé qu'il y avait “urgente nécessité” d'agir afin d'atteindre l'état de sécurité alimentaire, que ce soit en collaboration avec les autres gouvernements ou avec les organismes des Nations Unies, les institutions financières, les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Cette sécurité alimentaire profitera, si les gouvernements réussissent à y parvenir, à la fois aux “générations présentes et futures”.

B) Le rôle de la promotion des pratiques loyales du commerce des denrées alimentaires

1) La prise de conscience de l'importance de la loyauté de ce commerce

L'article premier des Statuts de la Commission du Codex Alimentarius dispose qu' : “[elle] est chargée d'adresser des propositions aux Directeurs généraux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), et sera consultée par eux en ce qui concerne toutes les questions intéressant la mise en œuvre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires dont l'objet est de (a) protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire [...]”. On peut s'inspirer de la déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale de 1996 pour comprendre ce que signifie “**les pratiques loyales**”. En effet, les gouvernements, lors de ce sommet mondial de l'alimentation du 13-17 novembre 1996, ont exprimé leur volonté de ne pas utiliser la nourriture comme “instrument de pression politique et économique”. Ils ont reconnu également “la nécessité de s'abstenir de mesures unilatérales non conformes ni au droit international ni à la Charte des Nations Unies et mettant en danger la sécurité alimentaire”.

31 Les gouvernements voyaient cette nécessité d'agir comme étant une sorte d'obligation car ils ont affirmé: “Nous soulignons l'urgente nécessité d'agir dès aujourd'hui pour nous acquitter de notre responsabilité”

Par la même occasion, il a été souligné que “le commerce est un élément essentiel à la sécurité alimentaire”. Les gouvernements entendaient mettre en place des politiques commerciales dans des domaines très variés, notamment celui des denrées alimentaires. Ces politiques devraient avoir pour conséquence de garantir l'utilisation rationnelle et durable de ressources disponibles à la fois par les producteurs et les consommateurs. Le souci de promouvoir le commerce des denrées alimentaires est clair dans le quatrième engagement précisant les choses suivantes : “Nous nous efforcerons de faire en sorte que les politiques concernant le commerce des denrées alimentaires et agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous grâce à un système commercial mondial à la fois juste et axé sur le marché”. Comment aboutir à réduire des pratiques commerciales déloyales? Une solution serait d'harmoniser les normes alimentaires. A partir du moment où tous les États ont les mêmes normes de références, il devient ainsi difficile de créer des obstacles commerciaux déguisés.

2) L'harmonisation des normes alimentaires nationales: un pas vers un commerce des denrées alimentaires “juste et axé sur le marché”

Les normes du Codex Alimentarius peuvent être utilisées pour atteindre l'objectif d'harmonisation des législations nationales en matière alimentaire. En effet, les principes généraux du Codex Alimentarius précisent que : "la publication du Codex Alimentarius vise à guider et à promouvoir l'élaboration, la mise en œuvre et l'harmonisation de définitions et d'exigences relatives aux produits alimentaires, et, de ce fait, à faciliter le commerce international»³². Afin d'illustrer ce rôle d'harmonisation des normes du Codex, il est important de s'interroger sur la place de ces normes au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

a) Présomption de la conformité des normes du Codex aux Accords de l'OMC

Au sein de l'OMC, la volonté de mettre un terme aux barrières non tarifaires aux échanges est

32 Voir www.codexalimentarius.net dans le document “Comprendre le Codex Alimentarius”

indéniable. Les négociations ont été menées jusqu'à l'adoption de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Ces deux accords soulignent une forte volonté de réduire les obstacles au commerce émanant des réglementations nationales.³³ Les obstacles non tarifaires sont souvent justifiés par des raisons de santé publique, de protection de l'environnement et d'inquiétudes des consommateurs. Les États prennent bien souvent des mesures alimentaires, au nom de ces raisons, qui risquent d'entraver les échanges et constituent ainsi des mesures protectionnistes déguisées.

Dans le domaine alimentaire, les États peuvent s'inspirer des normes émises par les organisations internationales. En effet, les normes du Codex ont considérablement été mises en valeur par les accords de l'OMC qui mentionnent expressément le Codex Alimentarius. C'est le cas notamment du préambule de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).³⁴ Les normes du Codex occupent ainsi une place importante en tant que références alimentaire ayant une base scientifique³⁵.

Lors de la prise de mesures alimentaires nationales, les États peuvent soit choisir de s'aligner sur les normes internationales, notamment sur celles du Codex Alimentarius, soit adopter des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux³⁶ garantissant un niveau de protection plus élevé.

Au départ, les normes du Codex étaient facultatives pour les États membres de la commission du Codex. Depuis ces accords de l'OMC, les normes du Codex ont été fortement valorisées. Ainsi, les normes nationales prises sur la base des normes du Codex sont présumées conformes

33 C. Lalumière, "Rapport sur les négociations commerciales multilatérales", juillet 1999, http://www.finances.gouv.fr/fonds_documentaire/pole_ecofin/international/rap_multilateral.htm

34 Le préambule de l'accord SPS dispose que "l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires harmonisées entre les membres sur la base de normes, directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes, dont la Commission du Codex Alimentarius (...)"

35 P.-Y. Vincent ("Le droit de l'alimentation", PUF, Que Sais-je? 1996, p.110) pense que "les "normes" du Codex ont donc changé de statut et sont en train de devenir des textes de références"

36 Ce sont les buts de l'accord SPS, précisés notamment dans l'article 2§2 de cet accord: "Les membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire et phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes». Ces objectifs sont aussi présents dans l'article 2§2 de l'accord OTC

aux principes et aux accords de l'OMC.³⁷ Il s'agit d'une présomption irréfragable. Au contraire, cette présomption tombe lorsque les États optent pour un régime de protection plus restrictif. Ces États devront ainsi, selon l'article 2.2 et 2.3 de l'accord SPS, justifier de l'utilité de la mesure à partir de preuves scientifiques.

b) Le Codex Alimentarius comme moyen d'harmoniser des législations alimentaires nationales

L'harmonisation des normes alimentaires semble tout à fait possible grâce au rôle du Codex Alimentarius. L'OMC souligne clairement cette volonté au travers de l'accord SPS³⁸. Cela peut être rendu possible à l'aide du "Comité SPS" chargé de surveiller la bonne application des dispositions de l'accord SPS, surtout afin d'arriver à l'harmonisation des normes alimentaires³⁹. Le Comité devra s'efforcer de nouer des liens d'amitié avec les organisations internationales telles que la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux dans le but d'obtenir des avis scientifiques et techniques. L'harmonisation ne peut aboutir qu'à l'aide d'une procédure de surveillance élaborée par le Comité. Certains auteurs craignent que le rôle de ce Comité dépasse les limites acceptables risquant ainsi de perturber le fonctionnement normal du système du droit international.⁴⁰ En effet, le Comité est un organe qui fait partie du système du droit

37 Art. 3.2 de l'accord SPS dispose que "les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994"; L'art.2§5 de l'accord OTC va dans le même sens

38 Art.3.1 dispose que "Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures SPS sur la base de normes, directives ou recommandations internationales" et l'article 3.4 ajoute que "les Membres participeront pleinement, dans les limites de leurs ressources, aux activités des organisations internationales compétentes et de leurs organes subsidiaires, en particulier la Commission du Codex Alimentarius...". Le rôle du Codex Alimentarius est beaucoup plus implicite dans l'Accord OTC car il n'y a pas de mention expresse du Codex Alimentarius. L'article 2.6 de l'Accord OTC dispose : "En vue d'harmoniser le plus largement possible les règlements techniques, les Membres participeront pleinement, dans les limites de leurs ressources, à l'élaboration, par les organismes internationaux à activité normative compétents, de normes internationales concernant les produits pour lesquels ils ont adopté, ou prévoient d'adopter, des règlements techniques"

39 Art. 12 précise que ce Comité permettra de "tenir régulièrement des consultations". De plus, "il exercera les fonctions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du présent accord et à la réalisation de ses objectifs, en particulier pour ce qui est de l'harmonisation. Il prendra ses décisions par consensus".

40 C'est notamment la pensée de Romi Raphaël exprimée dans son article intitulé "Codex Alimentarius: De l'ambivalence à l'ambiguïté", revue juridique de l'environnement, 01/07/2001, n°2 p.204. L'auteur pense que la formulation de l'article 12.4 de l'accord SPS est maladroite précisant que " l'OMC a vocation à régir, juridiquement tout ce qui touche au commerce international, et donc ce qui pourrait, par l'harmonisation, rétroagir sur son objet et

international d'une branche spécifique (lex specialis). Le fait de pouvoir élaborer une procédure de surveillance dans le but de l'harmonisation des normes internationales peut paraître choquant car cet organe a une influence déterminante sur la procédure de surveillance qui semble dépasser largement son statut d'un simple organe du système de la lex specialis.

c) Le Codex Alimentarius comme obstacle à l'harmonisation: une source de conflits au sein de l'OMC

Certains membres de l'OMC contestent souvent les mesures nationales des autres États membres en raison de leur incompatibilité avec les normes du Codex. Ce genre de différend a lieu, la plupart du temps, dans le cadre de l'accord SPS ou l'accord OTC.

L'un des fameux litiges liés à l'accord SPS est l'affaire du bœuf aux hormones⁴¹. La mesure SPS prise par les Communautés européennes en cause portait sur l'interdiction de l'importation de la viande ou des produits carnés en provenance d'animaux ayant subi un traitement hormonal. Les normes du Codex concernaient simplement cinq des six hormones en question. Or, cette interdiction ne s'est pas basée sur les normes du Codex en matière de résidus d'hormones dans la viande établies en 1995. Ainsi, la Communauté européenne a eu des difficultés à justifier l'imposition de sa mesure de protection plus stricte que les normes du Codex. Le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont donc donné raison au Canada et aux États-Unis.

L'Accord OTC a pour objectif de s'assurer que les réglementations nationales ne constituent pas des obstacles au commerce international. Cet accord couvre les questions de réglementation, de normes techniques telles que l'emballage, l'étiquetage, la mise en marché, les méthodes de production etc. L'Accord fait bien référence aux normes du Codex sans pour autant le mentionner explicitement dans ses termes. Le litige peut également émaner de cet accord.

sa mission. Mais il s'agit d'une rupture avec les canons du droit international: l'irruption de ce système de lex specialis dans un autre système, antérieur, authentiquement mondial, jouissant du support et de la légitimité de la FAO et de l'OMS et visant un autre objet, multifonctionnel au demeurant, peut heurter des sensibilités, parce que teinté de violence ou d'arrogance”.

41 WT/DS48/R/CAN, 18 août 1997; WT/DS26/AB/R; WT/DS48/AB/R, 16 janvier 1998. Les États-Unis ont également déposé plainte pour le différend semblable aboutissant au même résultat.

C'est le cas, par exemple, de l'affaire des sardines⁴². Le groupe spécial a examiné le litige en se basant sur les normes du Codex Stan 94 pour les sardines et produits du type sardines en conserve couvrant vingt espèces de sardines afin de savoir si la mesure européenne est ou non en conformité avec l'accord OTC. La mesure européenne autorisait simplement une seule espèce de sardine (*Sardina pichardus*) à être commercialisée et étiquetée sous le nom "sardine". En revanche, les normes du Codex permettaient d'utiliser le nom de "sardine" à la fois pour l'espèce *Pilchardus* et les autres espèces, y compris l'espèce péruvienne (*Sardinops sagax*). Le Groupe spécial a donc conclu que la législation européenne était incompatible avec l'article 2.4 de l'Accord OTC⁴³ et que les Communautés européennes n'avaient pas utilisé les normes du Codex comme base pour la législation en cause. Selon le Groupe spécial, la norme internationale pertinente devait être considérée comme "élément constitutif ou principe fondamental" pour les mesures de réglementation technique. Les Communautés européennes ont porté l'affaire, par la suite, devant l'Organe d'appel. Néanmoins, leur argument a été de nouveau rejeté⁴⁴. L'Organe d'appel a ainsi confirmé le rapport du Groupe spécial en concluant à la contradiction entre le règlement européen et le Codex Stan 94 concernant l'appellation "sardine". La mesure européenne n'étant pas prise sur la base d'une norme internationale, elle n'a donc pas bénéficié de présomption de conformité aux dispositions des accords de l'OMC. L'Organe d'appel a expliqué que "quelque chose ne peut pas être considéré comme une "base" de quelque chose d'autre si les deux choses sont contradictoires (...) Par conséquent, si le règlement technique et la norme internationale se contredisent mutuellement, on ne peut dûment conclure que la norme internationale a été utilisée "comme base du" règlement technique."⁴⁵.

Il est important de rappeler que les États membres de l'OMC (qu'ils soient aussi membres de la

42 Voir les détails de la décision : http://www.wto.org/French/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds231_f.htm.

43 WT/DS231/R du 29 mai 2002. L'article 2.4 de l'Accord OTC dispose que : « Dans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes techniques fondamentaux »

44 WT/DS231/AB/R du 26 septembre 2002, § 241; L'argument des Communautés européennes consiste à dire que : " pour déterminer si une norme internationale pertinente ou un élément de cette norme est utilisé "comme base d'"un règlement technique, le critère à appliquer n'est pas, comme l'a laissé entendre le Groupe spécial, la question de savoir si la norme est le principal élément constitutif ou le principe fondamental du règlement technique, mais plutôt celle de savoir s'il y a une "relation rationnelle" entre la norme et le règlement technique quant aux aspects de fond de la norme en question.

45 WT/DS231/AB/R du 26 septembre 2002, § 248

Commission du Codex Alimentarius ou non) ne sont pas obligés de prendre des mesures qui sont dans le Codex Alimentarius. Cependant, si un litige survient, ces États doivent être en mesure de justifier pourquoi une exigence plus restrictive est nécessaire. A défaut, des sanctions commerciales peuvent leur être infligées

Section 2 : Le Codex Alimentarius : instrument clé de la sécurité alimentaire “régionale”

Le Codex Alimentarius joue également un rôle non négligeable au sein d'accords économiques régionaux. Malgré le but économique qui est essentiel, les organisations économiques régionales n'ignorent pas le souci de garantir le commerce des denrées alimentaires juste. Les États parties soulignent aussi leur volonté d'assurer la protection de la santé humaine, celle des animaux et des végétaux.

Le Mémoire d'Accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 souligne l'augmentation en nombre des unions douanières et des zones de libre-échange depuis la mise en place du GATT de 1947. L'OMC considère que l'intégration économique plus étroite des parties peut contribuer au développement du commerce international. La création des unions douanières ou des zones de libres échanges doit respecter les conditions prévues dans l'article 24.5 et 24.8 du GATT de 1994.

§1) Le Codex Alimentarius et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

L'ALENA est un accord créant une zone de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Il est entré en vigueur depuis le 1er janvier 1994. L'ALENA comprend des dispositions concernant les normes alimentaires⁴⁶. Les mesures SPS des trois membres sont influencées par les normes Codex concernant la question de qualité et d'innocuité des produits alimentaires⁴⁷. Les trois États membres sont aussi incités à participer au sein de la Commission

46 Chapitre 7 porte sur l'agriculture et les mesures sanitaires et phytosanitaires; Partie III est intitulée “Obstacles techniques au commerce”

47 Art.713 § 1 de l'ALENA dispose que : “Sans réduire la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, chacune des Parties fondera ses mesures sanitaires et phytosanitaires sur des normes, des directives ou des recommandations internationales pertinentes dans le dessein, entre autres, de

du Codex-Alimentarius⁴⁸ afin de mettre en place des normes alimentaires internationales ayant pour but de protéger la vie, la santé des personnes et des animaux et la préservation des végétaux.

L'importance du Codex pour les parties de l'ALENA peut être illustrée à partir de l'exemple du Canada. En effet, la gestion du programme du Codex, au Canada, appartient à un comité interministériel composé de hauts fonctionnaires plusieurs organismes⁴⁹. Ces organismes partagent différentes fonctions en matière alimentaire⁵⁰. Le Codex Alimentarius est même mentionné explicitement dans le Règlement sur les aliments et drogues⁵¹. Ce règlement est même applicable à la vente d'un produit alimentaire non conforme aux exigences prévues et d'un produit auquel des vitamines, des acides aminés et des minéraux nutritifs ont été ajoutés. Lorsque les producteurs souhaitent se soustraire de l'application de ce règlement ou obtenir une autorisation de mise en marché provisoire, ils peuvent le faire en essayant de prouver qu'ils respectent au moins les Principes généraux régissant l'adjonction d'éléments nutritifs aux aliments du Codex⁵². L'organisation régionale à vocation économique telle que l'ALENA contribue ainsi à l'harmonisation des normes alimentaires permettant de garantir la sécurité des aliments au niveau régional.

§2) Le Codex Alimentarius et la Communauté européenne

Le Codex Alimentarius est souvent pris en compte lors de l'adoption des législations alimentaires européennes dans les limites de la compatibilité avec les objectifs de la

rendre ses propres mesures sanitaires et phytosanitaires équivalentes ou, au besoin, identiques à celles des autres Parties.”

48 Art. 713 § 5 de l'ALENA : “Dans la plus grande mesure possible, chacune des Parties prendra part aux activités d'organismes de normalisation internationaux et nord-américains compétents, notamment de la Commission du Codex Alimentarius, de l'Office international des épizooties, de la Convention internationale pour la protection des végétaux et de l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes, afin de promouvoir l'élaboration et l'examen périodique de normes, de directives et de recommandations internationales”.

49 Ces organismes sont Santé Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), l'Agence de la réglementation de la lutte antiparasitaire, le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, l'Agriculture et Agroalimentaire Canada: <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/intactivit/codex/index-fra.php>.

50 Santé Canada s'occupe de l'élaboration des politiques, des normes, des règlements relatifs à la salubrité des aliments. L'ACIA est responsable de l'application de la salubrité alimentaire par ses activités d'inspection et de conformité, de l'administration et l'application de l'étiquetage des aliments et de certains aspects qui ne sont pas reliés à la sécurité des aliments : http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/library_parliament/backgrounder/2006/international_food-e/PRB0599-e.pdf:

51 Article B.01.056 3) b) du Règlement sur les aliments et drogues: http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/legislation/ima-amp/interim_market_authorization-autorisation_mise_marche-fra.php

52 CAC/ GL 09-1987 (modifié en 1989, 1991) : www.codexalimentarius.net/download/standards/299/CXG_009e.pdf

Communauté européenne dans ce domaine. En effet, certaines législations européennes sont basées sur des lignes directrices du Codex Alimentarius⁵³. Parfois, il arrive que la Cour de Justice des Communautés européennes recoure aux normes du Codex afin d'interpréter certains termes ou certaines expressions figurant dans les législations européennes qui ne sont pas clairs⁵⁴.

La Communauté européenne joue un rôle essentiel au sein de la Commission du Codex Alimentarius, notamment lors de la détermination du contenu des normes du Codex. Elle s'efforce de défendre ses intérêts et les objectifs de la politique alimentaire communautaire. Ses intérêts n'étaient pas suffisamment pris en compte lorsqu'elle n'avait qu'un simple statut d'observateur. La Communauté européenne a donc essayé de justifier sa demande pour devenir membre de la Commission du Codex Alimentaire en se prévalant des soucis de protection de la santé et de défense de ses intérêts, notamment suite à l'affaire du Bœuf aux hormones et l'affaire des Sardines⁵⁵. Elle a été finalement admise comme membre en 2003 après les efforts de lobby auprès du Comité du Codex sur les principes généraux⁵⁶. La Communauté européenne a fait valoir que son adhésion était bien conforme à ce qui était prévu pour les membres de l'OMC dans les Accords SPS et OTC, dont elle fait partie. Ces accords encouragent notamment les États membres à adhérer aux organisations internationales de normalisation telle que le Codex Alimentarius. La Communauté européenne a souligné également qu'elle adoptait ses législations alimentaires en tenant compte des normes réalisées par le Codex Alimentarius. En devenant membre de la Commission, elle pourrait mieux contribuer à l'harmonisation de législations existantes. L'adhésion ne s'est pas réalisée sans contrainte. Le Règlement intérieur de la Commission du Codex Alimentarius (CAC) a été modifié afin d'accepter comme membre

53 Le règlement 1181/2003 du Conseil portant fixation de normes communes de commercialisation pour les conserves de sardines modifiant la législation européenne existant avant l'affaire des Sardines; la directive 2002/82 de la Commission sur les additifs autres que les colorants et les édulcorants autorisés; la directive 2002/63 fixant des méthodes communautaires de prélèvement d'échantillon pour le contrôle officiel des résidus de pesticides sur et dans les produits d'origine végétale et animale; la Directive 2001/50 établissant les critères de pureté spécifiques pour les colorants pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires.

54 Les normes du Codex ont été utilisées pour clarifier le terme "évaluation scientifique des risques" dans l'arrêt Pfizer Animal Health SA c/ Conseil de 2002; pour apprécier le danger des additifs pour la santé humaine dans l'arrêt Debus de 1992; pour justifier l'entrave causée à la libre circulation des marchandises par la réglementation nationale conforme au Codex dans l'arrêt Commission c/ Royaume de Danemark du 23 septembre 2003...

55 Sara Poli, "Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondiale", in *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, sous la direction de Francis Synder, Paris, Bruylant, 2004, p. 214. L'auteur pense que le résultat de ces deux affaires aurait été autrement si la Communauté européenne avait participé à l'élaboration du contenu des normes du Codex.

56 Voir le rapport ALINORM 03/33A du Comité du Codex sur les Principes généraux, session 18 en 2003, §75

des organisations d'intégration économique. Il n'y aurait pas de privilège ni droit de vote supplémentaire accordé aux membres de cette organisation régionale. Les droits de vote de ces membres seraient limités au nombre de membres présents lors d'un vote donné⁵⁷. L'opposition de certains membres à cette entrée de la CE⁵⁸, notamment celle des États-Unis et de certains pays d'Amérique latine, est restée sans effet. L'adhésion de la CE a permis à celle-ci de mieux défendre ses intérêts. Cela a transformé le Codex Alimentarius en un véritable forum de discussion pour toute question en matière de denrées alimentaires.

Avant cette volonté d'adhérer à la CAC, l'Europe avait déjà commencé à prendre conscience de l'importance de ce domaine alimentaire suite à de nombreuses crises auxquelles elle avait été confrontées⁵⁹. C'est dans ces contextes qu'avait été créée l'autorité européenne de sécurité des aliments (A.E.S.A.)⁶⁰. Cet organisme peut être considéré comme étant la “*pièce angulaire de la nouvelle législation alimentaire communautaire*”⁶¹. Il s'agit de l'approche dite “*de la ferme à la table*”⁶². L'A.E.S.A doit, selon le règlement n° 178/2002, participer à l'élaboration des normes sanitaires et phytosanitaires et de normes techniques internationales en matière de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux.

Même si les normes du Codex Alimentarius et de l'Office international des épizooties ne sont que facultatives, l'adhésion de la CE à ces deux organisations a été fortement recommandée et officiellement envisagée⁶³. Les raisons qui expliquaient cette volonté d'adhésion sont de deux ordres: la défense de la vision communautaire de la sécurité alimentaire et le maintien de niveau de protection européenne en s'assurant que ses exigences soient bien respectées par les autres États.

57 Même rapport, §78

58 Voir le rapport ALINORM 03/41 de la Commission du Codex Alimentarius du 30 juin- 7 juillet 2003, § 22

59 Voir l'article de Voy. C. Schmitter, “Sécurité des aliments - La gestion des crises dans la Communauté européenne et les États membres”, J.T.D.E. 2000, p. 97

60 Sa création est due au règlement n° 178/2002 (fin janvier 2002). L'A.E.S.A. Est fondée sur une base juridique plurielle, c'est-à-dire les articles 37, 95, 133 et 152-4 b) du Traité instituant la Communauté européenne.

61 Yves Petit, “L'autorité européenne de sécurité des aliments (A.E.S.A.) et la nouvelle approche alimentaire communautaire”, Journal des tribunaux. Droit européen, 01/11/2002, n° 93, p. 209

62 Cette approche globale et intégrée est prônée par le livre vert sur les principes généraux de la législation alimentaire ; COM (97) 176 final, 30 avril 1997 ; Cette approche consiste à garantir un niveau élevé de protection de la sécurité alimentaire et la santé humaine, celle des animaux et des végétaux en mettant en place une surveillance efficace et suffisante et en assurant le bon fonctionnement du marché intérieur.

63 C'est ce qui est prévu dans le plan d'action annexé au Livre blanc sur la sécurité alimentaire, point 83, COM (1999) 719 final, 12 janvier 2000 ; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/1999/com1999_0719fr01.pdf

§3) Le Codex et les autres regroupements économiques régionaux: MERCOSUR et CEAP

A) Les relations entre le MERCOSUR et le Codex Alimentarius

La signature du Traité d'Asunción le 26 mars 1991 par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay a abouti à la création du Marché commun austral connu sous le nom de MERCOSUR. La Commission alimentaire conseille aux États membres de s'inspirer des normes du Codex lors de la prise des législations alimentaires⁶⁴. Le MERCOSUR a bien conscience de l'importance du commerce des aliments⁶⁵. En effet, ce commerce représente un facteur essentiel pour le développement social et économique des pays membres. Il existe bien une forte volonté d'harmoniser des normes alimentaires basées sur les recommandations et les normes du Codex Alimentarius. Ces normes nouvellement élaborées prendront en considération des problèmes spécifiques et la situation financière des États membres. Les efforts d'harmonisation et de normalisation seront accompagnés par l'élimination de toute sorte d'entraves pour le commerce des aliments à l'intérieur du territoire du MERCOSUR. De plus, les États membres commencent à s'intéresser davantage aux activités du Codex Alimentarius et s'engagent à mettre en place les points de contact et le système efficace de distribution de l'information sur le Codex. Cela permettra au MERCOSUR de mieux se familiariser avec les normes internationales. Le problème de qualité et le problème technique seront donc réduits pour les aliments en provenance de ces pays.

B) Les relations entre l'APEC et le Codex Alimentarius

La Coopération Économique pour l'Asie-Pacifique est une organisation ayant pour objectif de promouvoir la croissance commerciale en terme d'échanges et d'investissements en Asie Pacifique. L'APEC, comme le MERCOSUR, a bien conscience des problèmes alimentaires et ne cesse de poursuivre des discussions sur la sécurité alimentaire en s'assurant que les mesures prises ne feront pas obstacle au commerce. Les initiatives actuelles sont de développer le cadre

64 Voir le document officiel sur le Codex Alimentarius nommé “ Comprendre le Codex Alimentarius”, p. 38 ; ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_EN.pdf

65 C'est ce qu'a souligné le rapport du Département de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs, sous l'égide de la FAO. Ce rapport s'intitule “Alimentation, Nutrition et Agriculture-Innocuité et commerce des aliments” : <http://www.fao.org/docrep/v9723t/v9723t00.htm#Contents> ; voir la partie portant sur “la normalisation des aliments et le Codex Alimentarius dans le cadre du MERCOSUR”

de travail commun dans le but de renforcer la coopération en matière de sécurité alimentaire. Ainsi, les États membres s'engagent à fournir des informations dans le domaine et s'efforcent d'adapter ces cadres communs de travail aux normes internationales alimentaires existantes⁶⁶. Les États membres peuvent même travailler en collaboration avec le Codex Alimentarius, notamment afin de développer l'agriculture à l'aide de la biotechnologie⁶⁷. Ces États fixent comme l'un des premiers objectifs l'amélioration de la circulation des produits alimentaires. Pour ce faire, l'APEC encourage ses membres à aligner leurs normes nationales sur les normes internationales⁶⁸. De plus, ces membres doivent promouvoir le système de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité des systèmes de certification des importations et des exportations alimentaires aux Accords de Marrakech et aux lignes directrices du Codex⁶⁹.

A partir de l'illustration au travers des différentes organisations économiques régionales, il est indéniable de confirmer que le souci de garantir la sécurité alimentaire figure à côté des objectifs économiques. Il semble donc tout à fait possible de concilier l'impératif économique et les «considérations autres que d'ordre commercial»⁷⁰ telle que la sécurité alimentaire. Le Codex Alimentarius, en tant que source d'inspiration pour les normes alimentaires nationales, contribue ainsi à progresser vers l'état de sécurité alimentaire à l'échelle régionale.

Section III : Le Codex Alimentarius et la gestion des risques alimentaires

Lorsqu'on est en présence d'un produit potentiellement dangereux pour la santé humaine, les autorités nationales peuvent mettre en place des mesures afin d'essayer d'atténuer ce risque. Il s'agit donc de la gestion des risques alimentaires. En effet, cette notion a été définie par le Codex Alimentarius comme étant “un processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant

66 http://www.apec.org/apec/apec_groups/other_apec_groups/apec_food_system.html

67 Cela est bien souligné par l'information diffusé par l'APEC lors de la réunion annuelle à Santiago du Chili du 14 au 22 novembre 2005: “Participants will also seek to link APEC Economies with the work of other international and regional organizations, such as the Cartagena Protocol on Biosafety, the Codex Alimentarius and other Inter-Governmental

68 Voir notamment la recommandation B portant sur “Promotion of Trade in Food Products; http://www.apec.org/apec/apec_groups/other_apec_groups/apec_food_system.html

69 ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_FR.pdf, Voir le document officiel “Comprendre le Codex Alimentarius”; dans le même sens Alioune Sall, “La compétitivité future des économies africaines: actes du Forum de Dakar, mars 1999”, édition KARTHALA ,2000, p. 369

70 L'expression utilisée dans plusieurs accords de l'OMC, notamment dans le préambule de l'Accord sur l'agriculture de 1994

à mettre en balance les différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées en tenant compte de l'évaluation scientifique des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion des pratiques commerciales loyales, puis que l'on adopte si nécessaire les mesures de prévention et de contrôle appropriées⁷¹.

Le Codex Alimentarius fournit des normes alimentaires aptes et efficaces pour procéder à la gestion des risques alimentaires, notamment en présence des aliments dérivés des biotechnologies (§2). La question principale consiste à savoir si les travaux de la Commission du Codex Alimentarius, lors de l'élaboration des normes alimentaires, doivent prendre en compte le principe de précaution (§1) et les facteurs autres que la science (§3).

§1) Le Codex Alimentarius face au rôle controversé du principe de précaution dans les travaux de la Commission

A) L'action du Codex en cas d'insuffisance de preuves scientifiques

La question de savoir s'il est nécessaire de prendre en compte le principe de précaution dans les travaux du Codex Alimentarius a été débattue depuis longtemps. Certains membres ont proposé d'insérer une référence explicite au principe de précaution dans le Codex Alimentarius. Lors de la quatorzième réunion du Comité du Codex sur les Principes Généraux⁷², celui-ci a cherché à savoir comment traiter «la question de l'incertitude dans l'évaluation scientifique au cours du processus de gestion des risques». Quel doit être le rôle de la Commission du Codex en cas d'insuffisance des données scientifiques? Certains auteurs se demandent si le Codex doit intervenir en essayant d'élaborer les normes concernant le produit alimentaire en question ou s'il doit plutôt attendre jusqu'à ce que les données scientifiques soient disponibles⁷³.

De nouveaux, les États-Unis et la Communauté européenne ont une position totalement opposée. En effet, la Communauté européenne souhaite insérer le principe de précaution dans

71 Cette définition ressort du manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius, 12^e édition, 2001, P.52 ; voir www.codexalimentarius.net

72 Voir le rapport ALINORM 99/33A

73 Sara Poli, "Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondiale", op. cit., p. 216

les principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements et souhaite aussi élaborer des lignes directrices pour le recours à ce principe. Elle soutient que ce principe contribue à “obtenir la confiance des consommateurs dans le processus d'analyses des risques et [montre] clairement que la protection de la santé publique est l'objectif primordial du Codex”⁷⁴.

Une définition a été proposée par le gouvernement suédois concernant le champ d'application de ce principe en considérant que : “ l'absence de certitude scientifique totale ne peut être invoquée pour retarder la mise en œuvre des mesures destinées à empêcher les effets négatifs sur la santé humaine des dangers présents dans les aliments. Lorsqu'une évaluation des risques préliminaires fait état d'une menace d'effets négatifs sur la santé humaine résultant d'un danger présent dans un aliment, il est légitime de prendre des mesures pour empêcher ces effets sans attendre de disposer de données scientifiques supplémentaires et d'une évaluation complète des risques. Ces mesures devraient être proportionnelles aux risques potentiels pour la santé et faire l'objet d'un suivi”⁷⁵.

Au contraire, les États-Unis considèrent qu'il ne faut pas introduire le principe de précaution pour deux raisons. D'une part, aucune définition du principe de précaution n'est reconnue au niveau international. D'autre part, “le concept de précaution est déjà intégré à **l'évaluation des risques** ; ce concept ne devrait pas être utilisé par les responsables de **la gestion des risques** pour supplanter l'évaluation des risques”.

Le débat⁷⁶ consiste donc à savoir si la Commission du Codex doit se limiter à élaborer des “normes ou des textes apparentés” seulement en cas de présence de **preuves scientifiques certaines**. Certains considèrent que l'exigence de la certitude scientifique est obligatoire pour les normes internationales car ces normes doivent avoir une base solide et appropriée. En revanche, certains soutiennent que la base scientifique n'est pas exigée pour tous les travaux de la Commission. Le compromis a été trouvé consistant à autoriser la Commission à élaborer des recommandations, des codes d'usage et des lignes directrices même si les preuves scientifiques

74 Rapport ALINORM 99/33A du Comité sur les Principes généraux, session 24, 1999, §29

75 Idem, § 28

76 Voir le rapport ALINORM 01/41 de la Commission du Codex Alimentarius, 2001, session 24, § 80

sont insuffisantes. Cependant, la Commission n'est pas en mesure d'élaborer des normes⁷⁷.

B) L'insertion du principe de précaution dans les principes de travail en matière de gestion des risques alimentaires

Le débat a été animé autour de la question de savoir si le principe de précaution devait être pris en compte parmi les principes de travail lors de la phase de la gestion des risques alimentaires. Deux positions se sont farouchement opposées. Lors de la quinzième réunion du Comité du Codex sur les Principes généraux en 2001, le représentant français a affirmé clairement la volonté de la France, y compris celle de la Communauté européenne, de voir le principe de précaution faire partie des outils appropriés de gestion des risques, à condition qu'il ne soit pas utilisé comme prétexte pour insinuer des entraves aux échanges commerciaux. Certains États refusaient catégoriquement de mettre en évidence la référence explicite au principe de précaution en estimant que ce principe n'était pas un principe en droit international⁷⁸. Certains États soutenaient au contraire l'importance de la précaution dans la gestion des risques⁷⁹.

Malgré cette division, la Commission du Codex Alimentarius a affirmé que “le principe de précaution avait été et devrait rester **un élément essentiel** de l'analyse des risques dans la formulation des normes nationales et internationales, et était convenue que la Commission du Codex Alimentarius était la tribune convenant le mieux pour examiner cette question”⁸⁰.

Cependant, ce principe ne figure finalement pas dans les principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements⁸¹. Le texte fait allusion à la “précaution” et non pas au “principe de précaution”. Ainsi, “la précaution est un élément inhérent au processus d'analyse des risques. De nombreuses

77 Ultérieurement, certains membres ont essayé de révoquer le débat pour essayer de réduire le rôle de la Commission, même pour la préparation des codes d'usages et des recommandations lorsque les preuves scientifiques étaient insuffisantes. Cela n'a pas abouti au changement de ce qui avait été négocié ; Voir le rapport ALINORM 03/33 du Comité sur les Principes généraux, session 17, § 28

78 Voir le rapport ALINORM 01/33A, § 58 ; Il s'agit notamment de la position de l'Argentine, la Bolivie, l'Uruguay et du Paraguay.

79 Voir notamment l'annexe IV du rapport ALINORM 01/33 A

80 Voir le rapport ALINORM 01/41 de la Commission du Codex Alimentarius, 2001, session 24, §77

81 Cf. Version 2007 publiée par l'OMS et la FAO à Rome

sources d'incertitudes existent dans le processus d'évaluation ou de gestion des risques, quant aux dangers pour la santé humaine liés aux aliments. Le degré d'incertitude et de variabilité dans l'information scientifique disponible doit être explicitement considéré dans l'analyse des risques. Les hypothèses utilisées pour l'évaluation des risques et les options de gestions des risques retenues devraient refléter le degré d'incertitude et les caractéristiques du danger". Il ressort de cette considération que la précaution joue un rôle important dans les travaux de la Commission du Codex pour la gestion des risques alimentaires. D'après la lecture de cette considération, il est évident que la précaution joue un rôle lorsqu'on est face à un risque alimentaire établi. Rien n'est indiqué pour savoir si la précaution peut être prise en compte en cas d'insuffisance de preuves scientifiques établissant les risques alimentaires. Certains auteurs considèrent que "la précaution" ici n'est pas véritablement "le principe de précaution" entendu par la Communauté européenne⁸². Qu'il s'agisse du «principe de précaution» ou de «l'approche de précaution», le but ultime des travaux de la Commission du Codex Alimentarius est bien d'assurer la sécurité des aliments au profit de la santé des consommateurs.

§2) Le Codex Alimentarius face aux problèmes liés aux aliments dérivés des biotechnologies

A) Discussion sur le problème de l'étiquetage

En ce qui concerne les aliments dérivés des biotechnologies, les membres de la Commission du Codex Alimentarius n'adoptent pas la même position sur deux points majeurs⁸³. Le premier problème concerne l'étiquetage des aliments dérivés des biotechnologies, abordé pour la première fois en 1997⁸⁴. Les États-Unis ne sont pas favorables pour l'étiquetage systématique pour tout produit biotechnologique⁸⁵. En effet, il ne faut pas automatiquement mettre l'étiquette

82 C'est notamment l'opinion de Sara Poli, "Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondiale", op. cit., 2004, p. 219. L'auteur pense que le principe de précaution selon la conception européenne rencontre des difficultés pour figurer parmi les principes régissant les actions de la Commission du Codex Alimentarius.

83 Ibid., p. 224

84 Voir le rapport ALINORM 97/22A du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires, session 25 : <http://www.codexalimentarius.net/web/archives.jsp?year=97> ; le point de départ pour l'étiquetage des produits biotechnologiques se trouve dans l'Annexe VI intitulé "Avant projet de recommandations concernant l'étiquetage des aliments obtenus à l'aide des biotechnologies", §1

85 Voir le rapport ALINORM 99/22A, session 27 , 1999, § 41 : <http://www.codexalimentarius.net/web/archives.jsp?year=99>

sur l'emballage des produits contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM) ou à base de ces produits OGM. Au contraire, l'étiquetage doit être obligatoire seulement pour les produits qui “diffèrent de manière significative de leurs homologues conventionnels” au niveau de la composition, l'emploi ou la qualité nutritionnelle. Selon les États-Unis, le Codex Alimentarius doit simplement poser des **principes généraux** dans la matière et ne doit pas chercher à mettre en place un régime automatiquement obligatoire. L'étiquetage systématique des produits OGM risque de donner une mauvaise image à ces produits et d'avoir ainsi une influence déterminante sur la psychologie des consommateurs car ceux-ci seront conduits à penser que les produits sont dangereux.

La position de la Communauté européenne est l'inverse car elle souhaite le système d'étiquetage obligatoire pour toute catégorie de produits alimentaires dérivés des biotechnologies⁸⁶, même pour les aliments qui ont été produits à partir des OGM. Cette position s'appuie essentiellement sur la volonté d'informer à tout prix les consommateurs. L'étiquetage obligatoire permettra aux consommateurs de connaître la nature et l'origine exacte des produits achetés. Le débat sur ce point n'est pas encore arrivé à sa fin⁸⁷. La discussion s'étend même sur le point de savoir s'il faut prendre en compte des “autres facteurs légitimes” comme l'habitude des consommateurs lors de l'adoption des normes du Codex⁸⁸.

B) Discussion sur le problème de traçabilité des produits dérivés des biotechnologies

Les positions des deux grandes puissances à savoir les États-Unis et la Communauté européenne sont également différentes sur la question de la traçabilité et des conditions de traçabilité des produits biotechnologiques. En effet, la traçabilité peut être définie dans la norme ISO 8420 comme “la possibilité de rechercher l'histoire et l'utilisation ou le lieu d'un article ou d'une activité grâce à une identification enregistrée”⁸⁹. Le problème de traçabilité a été bien abordé dès la première réunion du Groupe spécial intergouvernemental du Codex sur les

86 Idem, § 43

87 C'est surtout le point de vue de Sara Poli, «Sécurité Alimentaire Internationale et Pluralisme juridique mondial», op. cit., p.225

88 Cette discussion est développée notamment dans l'article de Gaëlle BOSSIS, “Gestion des risques alimentaires et Droit international: la prise en compte de facteurs non-scientifiques”, Revue Générale de Droit international public, 2003, volume 107, issue 3, p. 693-713

89 Voir le rapport du Groupe spécial intergouvernemental du Codex sur les aliments dérivés des biotechnologies, session 2, 2001, §34

aliments dérivés des biotechnologies⁹⁰. Les participants ont souligné leur souci de mettre en place une directive pour la surveillance et la traçabilité de ces produits comme étant une priorité justifiée par la nécessité d'informer les consommateurs et de protéger leur santé. La définition devait être éclaircie rapidement afin de pouvoir connaître l'étendue des impacts possibles, notamment sur les pays en développement.

Le système de traçabilité est donc vu comme un outil important pour la gestion des risques alimentaires. Grâce à ce système, le **retrait du marché** des produits dangereux pour la santé pourra se faire plus rapidement et plus efficacement. Rendre obligatoire le système de traçabilité pour les fabricants des produits biotechnologiques est donc une façon d'imposer une mesure SPS puisque cette mesure a bien un objectif de garantir la sécurité et la salubrité des aliments pour les consommateurs⁹¹. Les produits biotechnologiques, dont l'identification est facile, contribuent à promouvoir les pratiques commerciales loyales et transparentes. Le système de traçabilité facilitera la vérification de l'étiquetage pour savoir si celui-ci est authentique. Il ne s'agira ainsi pas d'étiquetage "véridique mais trompeur"⁹². Par souci de protéger les consommateurs, la Communauté européenne a concrétisé les discussions menées au sein du Codex Alimentarius au travers du règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1830/2003 du 22 septembre 2003 sur la traçabilité et l'étiquetage des OGM et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'OGM et modifiant la directive 2001/18/CE.

Pour les États-Unis, l'utilisation systématique de la traçabilité n'est pas justifiée. Il est légitime de recourir à ce système seulement lorsque la santé publique est mise en danger par un produit alimentaire dérivé des biotechnologies⁹³. Le recours à ce système doit rester exceptionnel et au cas par cas pour des raisons financières et pour éviter de créer des charges trop importantes pour les pays en développement⁹⁴. Même si la position de la Communauté européenne et celle

90 Voir le rapport ALINORM01/34 du Groupe spécial intergouvernemental du Codex sur les aliments dérivés des biotechnologies, session 1, §18

91 Cette idée est bien mise en lumière par Sara Poli, "Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondiale", op. cit., p. 226

92 Voir plus en détail pour la discussion sur la relation entre la traçabilité et l'étiquetage dans le rapport ALINORM 03/22A du Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires, § 120-125

93 Voir le rapport ALINORM 03/34A du Groupe spécial intergouvernemental du Codex sur les aliments dérivés des biotechnologies, session 4, 2003, §68

94 Idée développée par Sara Poli dans l'article déjà cité, p. 227-228 ; Voir l'observation des Etats-Unis CX/FBT, CRB 9, p.5

des États-Unis diffèrent sur la définition de la traçabilité, les deux États ont cependant une volonté de mettre en place une définition de la “traçabilité/traçage des produits”⁹⁵. La question des produits alimentaires dérivés des biotechnologies continue à être discutée. Lors de la septième réunion en 2008 du Groupe spécial intergouvernemental du Codex sur les aliments dérivés des biotechnologies, trois avant projets ont été transmis à la Commission du Codex Alimentarius⁹⁶. De plus, les questions précises ont été posées pour éclaircir certains points au Comité sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage concernant la détection et l'identification des produits biotechnologiques et au Comité sur la nutrition et les aliments diététiques et de régime sur certains concepts relatifs à la nutrition⁹⁷.

§3) Le Codex Alimentarius face au rôle accru des facteurs non-scientifiques

Dans la définition de la gestion des risques alimentaires, les États peuvent tenir compte de l'évaluation scientifique des risques et d'autres facteurs «ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion des pratiques commerciales loyales (...)»⁹⁸.

A) L'origine des “autres facteurs légitimes”

Les mesures pour lutter contre les risques peuvent se baser à la fois sur les facteurs scientifiques et non-scientifiques⁹⁹. Ces derniers sont appelés également des “autres facteurs légitimes”. Le recours à ces facteurs est loin d'être systématique pour éviter de créer des obstacles au commerce international¹⁰⁰. Autrement dit, la gestion des risques est possible dans la limite de ne

95 Voir le rapport du Comité du Codex sur les Principes Généraux, session 18, 2003, § 97

96 Dans le rapport 08/31/34, trois avant-projets sont concernés: un avant-projet de directive régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés d'animaux à ADN recombinés, un avant-projet d'annexe sur l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de plantes à ADN recombinées modifiées à des fins nutritionnelles et de santé, un avant-projet d'annexe relative à l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de plantes à ADN recombinée, en cas de présence de faible concentration de matériel végétal à ADN recombinée dans les aliments.

97 Idem, §8 et §74

98 Cette définition ressort du manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius, 12^e édition, 2001, P.52; voir www.codexalimentarius.net

99 Voir dans ce sens Gaëlle BOSSIS, “Gestion des risques alimentaires et droit international: la prise en compte de facteurs non-scientifiques”, op. cit., p.693-713

100 L'article 26 du protocole de Carthagène illustre cette idée de conciliation nécessaire entre le commerce et la prise en compte d'autres facteurs en matière d'importation d'OVM. L'article dispose que: “les Parties, lorsqu'elles prennent une décision concernant l'importation (d'OVM), peuvent tenir compte des incidences socio-biologiques” tout en

pas créer des mesures de protection déguisées. La Commission a d'ailleurs souligné l'importance de prendre en considération d'“autres facteurs légitimes”, à côté des facteurs scientifiques, dans les travaux du Codex Alimentarius, qu'il s'agisse de l'élaboration des normes alimentaires, des directives, des recommandations ou des lignes directrices. Cette prise en compte permettra de garantir les intérêts des consommateurs et promouvoir des pratiques commerciales loyales de denrées alimentaires¹⁰¹. Après la décision de la Commission du Codex Alimentarius à sa vingt-quatrième session en 2001, les membres se sont mis d'accord sur les critères à respecter lors de la prise en compte de ces “autres facteurs légitimes”¹⁰². Par exemple, la prise en compte de ces facteurs ne doivent pas porter atteinte au fondement scientifique de l'évaluation des risques. Il a lieu ainsi de distinguer l'évaluation scientifique des risques et la gestion des risques qui peut ne pas être exclusivement scientifique. Dans le cadre du Codex, les autres facteurs en question doivent avoir une portée internationale, c'est-à-dire être acceptés à l'échelle mondiale ou régionale. De plus, les préoccupations légitimes de chaque gouvernement, au moment de la prise des mesures, peuvent varier. Ainsi, les législations nationales ne peuvent pas s'appliquer systématiquement. Suite à la prise en considération de ces facteurs qui apparaît comme flexible, il est nécessaire d'assurer la transparence du processus en détaillant les facteurs qui sont pris en compte et mettant bien en évidence la justification de cette décision au cas par cas.

B) Le contenu des “autres facteurs légitimes” : exemple du facteur d'ordre culturel

Le Codex Alimentarius joue un rôle non négligeable dans l'élaboration des normes alimentaires spécifiques à certaines communautés religieuses pour lutter contre des risques alimentaires¹⁰³. Cela illustre bien la préoccupation de tenir compte des facteurs d'ordre religieux dans le but de la protection de la santé des consommateurs. En parallèle, le Codex n'interdit pas aux membres d'adopter des mesures visant à gérer les risques alimentaires qui sont respectueuses des

s'efforçant de respecter leurs obligations internationales.

101 Voir Annexe du Manuel de procédure de la Commission du Code Alimentarius, 12^e édition, 2001, p.199 : Voir www.codexalimentarius.net ; cette annexe porte sur les déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décision du Codex et les autres facteurs à prendre en considération, suite à la décision de la Commission à sa vingt et unième session en 1995.

102 Ibid., p. 200-201; ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/ProcManuals/manual_12f.pdf

103 C'est le cas notamment de la directive générale pour l'utilisation du terme Halal, CAC/GL 24, 1997; www.codexalimentarius.net/download/standards/352/CXG_024f.pdf

traditions culturelles¹⁰⁴, à condition de ne pas créer d'obstacles injustifiés au commerce. Les membres de la Commission du Codex s'appuient souvent sur le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, communément appelé le Protocole sur la biosécurité¹⁰⁵. Cette prise de mesures est courante dans le cadre de la protection des peuples autochtones qui sont considérés comme des “populations à risque ou en situation d'insécurité alimentaire”¹⁰⁶. Les aliments qui sont commercialisés sur le marché commencent à remplacer la nourriture que la population autochtone a l'habitude de consommer.

Certains auteurs soulignent aussi le danger de l'utilisation des semences génétiquement modifiées par le peuple autochtone telles que “Terminator”¹⁰⁷, fabriquée par Monsanto. Ces semences risquent de perturber gravement l'écosystème qui est l'élément central liant cette population à la nature¹⁰⁸. Il paraît ainsi légitime pour les membres de la Commission du Codex Alimentarius de prendre en compte le facteur culturel pour protéger le peuple autochtone contre les risques alimentaires. La nourriture traditionnelle est importante, voire indispensable pour l'existence de ces populations. D'ailleurs, le droit à une alimentation spécifique fait bien partie de la protection des minorités¹⁰⁹. Le facteur culturel paraît ainsi contribuer à garantir la sécurité alimentaire, même pour les minorités. L'espoir d'atteindre «la sécurité alimentaire durable pour tous» ne semble donc pas impossible.

104 M-A Hermitte parle du “droit des peuples à décider de leurs comportements alimentaires” dans “Proposition pour le principe de précaution à la lumière de la vache folle”, in P. Kourilsky et G. Viney, “Le principe de précaution”, Rapport au Premier Ministre, Ed. Odile Jacob, janvier 2000, p. 379

105 Voir l'article 26 du Protocole de Carthagène: “les Parties peuvent tenir compte des incidences socio-économiques de l'impact des OVM sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, eu égard à la valeur de la diversité biologique pour les communautés autochtones et locales en particulier”

106 C'est l'opinion de Sophie THERIAULT et Ghislain OTIS, “le droit et la sécurité alimentaire” dans les Cahiers de droit, volume 44, N° 4 de décembre 2003

107 Voir agora.qc.ca, dans le dictionnaire de Jacques Duresne, pour la définition et l'origine de Terminator: “le mot Terminator est un brevet, détenu par la compagnie Monsanto, qui désigne une technique consistant à introduire un transgène tueur qui empêche le développement du germe du grain récolté: la plante se développe dans les conditions habituelles, donne une récolte normale, mais elle produit un grain biologiquement stérile”

108 Cette idée est soulignée par Gaëlle BOSSIS, “Gestion des risques alimentaires et droit international: la prise en compte de facteurs non-scientifiques”, op. cit., p.709. L'auteur pense que cette semence perturbe l'écosystème et risque de priver les autochtones de leur mode de vie normal. Il parle de la “perte de chance de subsister économiquement et de survivre culturellement”

109 L'article 11 de la Convention pour la protection des minorités nationales: “les États s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et de développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité...”; l'article 1 §2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Conclusion :

Dans l'avenir, il est certain que la science et la technologie vont continuer à progresser. Les activités de la Commission du Codex Alimentarius seront davantage diversifiées afin d'assurer la protection des consommateurs et garantir le commerce de denrées alimentaires juste qui ne met pas les pays en développement à la merci des pays industrialisés. Le contenu du Codex Alimentarius sera certainement enrichi pour mieux prendre en compte les nouveaux comportements des consommateurs¹¹⁰, de nouvelles méthodes de contrôle des aliments. La notion de sécurité alimentaire et de qualité seront inévitablement perçues autrement. Il est ainsi nécessaire que le Codex Alimentarius soit mis à jour régulièrement pour circonscrire les risques sanitaires et alimentaires. Les facteurs autres que scientifiques influenceront davantage les travaux du Codex Alimentarius en assurant une meilleure protection des consommateurs et en préservant la diversité des aliments. Pour progresser vers ces objectifs, le plan stratégique de 2008-2013 de la Commission du Codex Alimentarius¹¹¹ témoigne de la volonté de promouvoir des cadres règlementaires cohérents, de l'application la plus vaste et la plus cohérente possible des principes scientifiques, de l'analyse des risques, du renforcement de l'aptitude du Codex à gérer son travail, de l'augmentation de la coopération entre le Codex et les organisations internationales pertinentes, et des encouragements d'une participation maximale et effective des membres. Le Codex Alimentarius jouera ainsi un rôle de plus en plus important en tant qu'instrument de référence internationale en matière alimentaire capable de protéger les consommateurs et de permettre aux différents États d'avancer vers l'état de sécurité alimentaire durable. La nourriture «suffisante, saine et nutritive» est importante pour la santé de la population et celle de la Nation car “la destinée des nations dépend de la manière dont elles se nourrissent”¹¹².

110 Le comportement des consommateurs change au fil du temps. Alain Ducasse, chef cuisinier monégasque de naissance française, a affirmé dans son livre sorti le 4 décembre 2008 que “ l'important, c'est de comprendre le consommateur d'aujourd'hui et de lui proposer la nourriture d'aujourd'hui. Celle de demain, on est déjà en train d'y réfléchir, mais c'est d'être contemporain” ; Voir également http://www.dicocitations.com/auteur/6184/Alain_Ducasse.php

111 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1384f/a1384f00.pdf>

112 Citation d' Anthelme BRILLAT-SAVARIN (1755-1826) , Dictionnaire des citations françaises LAROUSSE, Paris, 1977, p. 98

Bibliographie

I) Monographies

- BIZET (J.), *Rapport d'information sur le Codex Alimentarius*, Sénat, Coll. Les rapports du Sénat, 2000, 48 p.
- CARREAU (D.) & JUILLARD (P.), *Droit international économique*, Paris, Dalloz Précis, 3^e éd., 2007, 744 p.
- COMMISSION FAO/OMS DU CODEX ALIMENTARIUS, *Principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements*, Rome, OMS&FAO, 2007, 33 p.
- KURUVILA (E.), *Les Normes Alimentaires Internationales*, Service d'information et de

recherche parlementaires du Canada, 2006, 10 p.

- NAOMI (R.) & WATSON (D.), *International Standards for food safety*, Aspen Publication, 2^e éd., 2000, 276 p.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE et L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, *Comprendre le Codex Alimentarius*, 2006, 3^e éd., 41 p.
- PARENT (G.) & ARBOUR (J.-M), *Droit international public*, Québec, Editions Yvon Blais, 5^e éd., 1038 p.
- PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES, COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS, *Codex Alimentarius: Aliments dérivés des biotechnologies*, Italie, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2004, 57 p.
- SALL (A.), *la compétitivité future des économies africaines: actes du forum de Dakar, mars 1999*, Editions Karthala, 2000, 492 p.
- VINCENT (P.-Y.), *le droit de l'alimentation*, Paris, PUF, Que Sais-je?, 1996, 127 p.

II) Articles de périodiques

- BERNSTEIN (S.), “Non-state global standard setting and the WTO: legitimacy and the need for regulatory space”, *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, vol. 11, issue 3, 2008, 575-608 pp.
- BOSSIS (G.), “La notion de sécurité alimentaire selon l'OMC: entre minoration et tolérance timide”, *R.G.D.I.P.*, 2001, n° 2, pp. 331-354
- BOSSIS (G.), “La gestion des risques alimentaires et droit international: la prise en compte de facteurs non-scientifiques”, *R.G.D.I.P.*, 2003, volume 107, issue 3, pp. 693-713
- DOBBERT (J.-P.), “Le Codex alimentarius vers une nouvelle méthode de réglementation internationale”, *Annuaire français de droit international*, 1969, volume 15, pp. 677-717
- LIVERMORE (M.A.), “ Authority and Legitimacy in global governance: deliberation, institutional differentiation, and the Codex Alimentarius”, vol. 81, n°2, *NYU Law Review*, 2006, 766-801 pp.
- OSTROVSKY (A.-A.), “The New Codex Alimentarius Commission Standards for Food Created with modern Biotechnology: Implications for the EC GMO Framework's compliance with the SPS Agreement”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, issue 3, 2004, p. 813

- POLI (S.), “Adopting International Food Standards: Euro-American Conflicts within the Codex Alimentarius Commission”, in *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, sous la direction de Francis Synder, Paris, Bruylant, 2004, pp. 207-229
- ROBERTS (D.) et UNNEVEHR (L.), “Resolving Trade Disputes arising from trends in food safety regulation: the role of the multilateral governance framework”, *World Trade Review*, Cambridge University Press, vol.4(03), 2005, pp. 469-497
- ROMI (R.), “Codex Alimentarius: De l'ambivalence à l'ambiguïté”, *Revue juridique de l'environnement*, 2001, n°2, pp. 201-213
- THERIAULT (S.) et GHISLAIN (O.), “Le droit et la sécurité alimentaire”, *Cahiers de droit de l'Université Laval*, volume 44, N° 4 de décembre 2003
- WALKER (N.), “Beyond boundary disputes and basic grids: mapping the global disorder of normative orders”, *International journal of constitutional law*, 2008, pp. 373-396
- YVVES (P.), “ L'autorité européenne de sécurité des aliments (A.E.S.A.) et la nouvelle approche alimentaire communautaire”, *Journal de droit européen*, 2002, n°93, pp. 209-214

III) Traités internationaux

- CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Strasbourg, 1995
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1966
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO), *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, Rome, 1996
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO), *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*, 2003
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, *Accord sur les obstacles techniques au commerce*

IV) Sites Internet consultés

- www.codexalimentarius.net
- www.senat.fr
- www.hc-sc.gc.ca
- www.fao.org
- www.who.int

Annexes

Annexe I : La liste des Comités du Codex Alimentarius¹¹³

113 Cette page est tirée du document “Comprendre Le Codex Alimentarius”, www.codexalimentarius.net

I) Les Comités s'occupant de questions générales

Ils sont ainsi appelés les “comités horizontaux”. Leurs travaux , concernant en réalité tous les comités s'occupant de produits, consistent à établir des concepts, des principes d'intérêt général qui s'appliquent à toutes les denrées alimentaires, à des aliments en particulier ou à des groupes d'aliments. Ils approuvent ou examinent des dispositions ayant trait aux normes de produits et, en se fondant sur l'avis des organes scientifiques spécialisés, émettent des recommandations relatives à la santé et à la sécurité des consommateurs.

- *Comité sur les principes généraux* (France)
- *Comité sur l'étiquetage des denrées alimentaires* (Canada)
- *Comité sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage* (Hongrie)
- *Comité sur l'hygiène alimentaire* (Etats-Unis)
- *Comité sur les résidus de pesticides* (Pays-Bas)
- *Comité sur les additifs alimentaires et les contaminants* (Pays-Bas)
- *Comité sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (Australie)
- *Comité sur la nutrition et les aliments diététiques ou de régime* (Allemagne) (comité s'occupant de questions générales aux fins de la nutrition)
- *Comité sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments* (Etats-Unis)

II) Les Comités s'occupant de produits

Ces Comités sont chargés de mettre au point des normes sur des aliments spécifiques ou des catégories d'aliments. Pour les distinguer des «comités horizontaux» et reconnaître leurs tâches exclusives, ils sont souvent désignés sous le nom de «comités verticaux». Ils sont au nombre de 13:

- *Comité sur les graisses et les huiles* (Royaume-Uni)
- *Comité sur le poisson et les produits de la pêche* (Norvège)
- *Comité sur le lait et les produits laitiers* (ancien Comité mixte FAO/OMS d'experts gouvernementaux sur le Code de principes concernant le lait et les produits laitiers) (Nouvelle-Zélande)
- *Comité sur les fruits et légumes frais tropicaux* (Mexique)
- *Comité sur les produits cacaotés et le chocolat* (Suisse)
- *Comité sur les sucres* (Grande-Bretagne)
- *Comité sur les fruits et légumes traités* (Etats-Unis)
- *Comité sur les protéines végétales* (Canada)
- *Comité sur les céréales, les légumes secs et les légumineuses* (Etats-Unis)
- *Comité sur les produits traités à base de viande et de chair de volaille* (Danemark)
- *Comité sur les potages et les bouillons* (Suisse)
- *Comité sur l'hygiène de la viande* (Nouvelle-Zélande)
- *Comité sur les eaux minérales naturelles* (Suisse)

Les Comités s'occupant de produits se réunissent selon les exigences et sont suspendus ou dissous lorsque la Commission décide qu'ils ont achevé leurs travaux. De nouveaux comités

peuvent être institués en fonction des circonstances pour couvrir des besoins spécifiques en vue de l'élaboration de nouvelles normes.

Les pays hôtes peuvent réunir les organes subsidiaires du Codex, selon les besoins, à des intervalles allant de un à deux ans. La participation à certains comités du Codex est pratiquement aussi vaste que celle des sessions plénières de la Commission.

III) Les Comités de coordination

Ces Comités n'ont pas de pays d'accueil permanents. Les réunions sont organisées par les pays d'une région selon les cas d'espèces et en accord avec la Commission. Les comités de coordination sont au nombre de cinq, correspondant aux régions géographiques:

- Afrique
- Asie
- Europe
- Amérique latine et Caraïbes
- Amérique du Nord et Pacifique du Sud-Ouest

Les Comités de coordination jouent un rôle fondamental en veillant à ce que les travaux de la Commission répondent aux intérêts régionaux et aux préoccupations des pays en développement. Ils se réunissent une fois par an ou tous les deux ans, avec une forte participation des pays des régions respectives. Les rapports de sessions sont soumis pour examen à la Commission.

Annexe II : Structure du Codex Alimentarius¹¹⁴

- Volume 1A - Dispositions générales
- Volume 1B - Dispositions générales (hygiène alimentaire)
- Volume 2A - Résidus de pesticides dans les aliments (textes généraux)
- Volume 2B - Résidus de pesticides dans les aliments (limites maximales pour les résidus de pesticides)
- Volume 3 - Résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments
- Volume 4 - Aliments diététiques ou de régime (y compris les aliments pour nourrissons et pour enfants en bas âge)
- Volume 5A - Fruits et légumes traités et surgelés
- Volume 5B - Fruits et légumes frais
- Volume 6 - Jus de fruits
- Volume 7 - Céréales, légumineuses (légumes secs) et produits dérivés et protéines végétales
- Volume 8 - Graisses et huiles et produits apparentés
- Volume 9 - Poisson et produits de la pêche
- Volume 10 - Viande et produits carnés; potages et bouillons
- Volume 11 - Sucres, produits cacaotés et chocolat et produits divers
- Volume 12 - Lait et produits laitiers
- Volume 13 - Méthodes d'analyse et d'échantillonnage

Cette collection contient l'ensemble des principes généraux, normes générales, définitions, codes, normes de produits, méthodes et recommandations. La table des matières de chaque volume est présentée de façon à faciliter la consultation. Par exemple:

Volume 1A - Dispositions générales

1. Principes généraux du Codex Alimentarius
2. Définitions aux fins du Codex Alimentarius
3. Code de déontologie pour le commerce international des denrées alimentaires
4. Etiquetage des denrées alimentaires
5. Additifs alimentaires - y compris la norme générale relative aux additifs alimentaires
6. Contaminants dans les aliments - y compris la norme générale relative aux contaminants et aux toxines dans les aliments
7. Aliments irradiés
8. Systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires.

¹¹⁴Document tiré de l'article "Comprendre le Codex Alimentarius", www.codexalimentarius.net

Annexe III : Article premier des Statuts de la Commission du Codex Alimentarius

La Commission du Codex Alimentarius est chargée ... d'adresser des propositions aux Directeurs généraux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et sera consultée par eux en ce qui concerne toutes les questions intéressant la mise en œuvre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires dont l'objet est de:

- (a) protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire;
- (b) promouvoir la coordination de tous les travaux en matière de normes alimentaires entrepris par des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales;
- (c) établir un ordre de priorité et prendre l'initiative et la conduite du travail de préparation des projets de normes, par l'intermédiaire des organisations compétentes et avec leur aide;
- (d) mettre au point les normes préparées comme indiqué au paragraphe (c) et, après leur acceptation par les gouvernements, les publier dans un Codex Alimentarius, soit comme normes régionales, soit comme normes mondiales, conjointement aux normes internationales déjà mises au point par d'autres organismes comme mentionné au paragraphe (b), chaque fois que cela sera possible;
- (e) après une étude appropriée, modifier les normes déjà publiées, à la lumière de la situation.

Annexe IV :

Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale , Sommet mondial de l'alimentation du 13-17 novembre 1996

Nous, Chefs d'Etat et de gouvernement¹¹⁵, ou nos représentants, réunis pour le Sommet mondial de l'alimentation à l'invitation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, réaffirmons le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim.

Nous proclamons notre volonté politique et notre engagement commun et national de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et de déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, de réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard.

Nous estimons intolérable que plus de 800 millions de personnes dans le monde et, plus particulièrement, dans les pays en développement, n'aient pas une nourriture suffisante à leurs besoins nutritionnels essentiels. Cette situation est inacceptable. Les disponibilités alimentaires ont considérablement augmenté, mais les difficultés d'accès à la nourriture, l'insuffisance chronique des revenus familiaux et nationaux pour l'achat d'aliments, l'instabilité de l'offre et de la demande, ainsi que les catastrophes naturelles ou causées par l'homme, empêchent la satisfaction des besoins alimentaires essentiels. La faim et l'insécurité alimentaire sont des problèmes aux dimensions planétaires qui risquent fort de persister, voire de s'aggraver de façon dramatique dans certaines régions, si des mesures énergiques et concertées ne sont pas prises de toute urgence, compte tenu de l'accroissement prévu de la population mondiale et de la pression exercée sur les ressources naturelles.

Nous réaffirmons qu'un environnement politique, social et économique pacifique, stable et propice est la condition essentielle permettant aux Etats d'accorder une priorité adéquate à la sécurité alimentaire et à l'éradication de la pauvreté. La démocratie, la promotion et la protection de tous les droits de l'être humain et de ses libertés fondamentales, y compris le droit au développement, et la pleine participation des hommes et des femmes sur un pied d'égalité sont des facteurs essentiels pour parvenir à la sécurité alimentaire durable pour tous.

115 Le terme «gouvernement» désigne aussi la Communauté européenne dans ses domaines de compétence.

La pauvreté est une cause majeure de l'insécurité alimentaire et des progrès durables dans l'éradication de la pauvreté sont essentiels pour améliorer l'accès à la nourriture. Les conflits, le terrorisme, la corruption et la dégradation de l'environnement contribuent aussi pour une bonne part à l'insécurité alimentaire. L'accroissement de la production alimentaire, y compris des aliments de base, doit être recherché. Cela doit se faire dans le cadre de l'aménagement durable des ressources naturelles, de l'élimination des modes non viables de consommation et de production, en particulier dans les pays industrialisés, ainsi que d'une stabilisation rapide de la population mondiale. Nous rendons hommage à la contribution fondamentale des femmes à la sécurité alimentaire, notamment dans les zones rurales des pays en développement, et soulignons la nécessité d'assurer l'égalité entre hommes et femmes. La revitalisation des zones rurales doit aussi être une priorité pour renforcer la stabilité sociale et enrayer le mouvement d'exode rural excessif que connaissent nombre de pays.

Nous soulignons l'urgente nécessité d'agir dès aujourd'hui pour nous acquitter de notre responsabilité: réaliser la sécurité alimentaire pour les générations présentes et futures. La sécurité alimentaire est une tâche complexe, qui incombe d'abord à chacun de nos gouvernements. Ceux-ci doivent créer un environnement propice et adopter des politiques assurant la paix, ainsi que la stabilité sociale, politique et économique, l'équité et l'égalité entre les sexes. Nous exprimons notre vive préoccupation face à la persistance de la faim qui, à une telle échelle, constitue une menace à la fois pour les sociétés nationales et, par l'intermédiaire de divers mécanismes, pour la stabilité de la communauté internationale elle-même. Au niveau mondial, les gouvernements devraient aussi collaborer activement, entre eux et avec les organismes des Nations Unies, les institutions financières, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et les secteurs public et privé, à des programmes visant à assurer à tous la sécurité alimentaire.

La nourriture ne doit pas être utilisée comme instrument de pression politique et économique. Nous réaffirmons l'importance de la coopération et de la solidarité internationales, ainsi que la nécessité de s'abstenir de mesures unilatérales qui ne sont conformes ni au droit international ni à la Charte des Nations Unies et qui mettent en danger la sécurité alimentaire.

Nous affirmons la nécessité d'adopter des politiques favorisant les investissements dans la mise en valeur des ressources humaines, la recherche et les infrastructures en vue d'atteindre la sécurité alimentaire. Nous devons encourager la création d'emplois et de revenus et favoriser un accès équitable aux ressources productives et financières. Nous convenons que le commerce est un élément essentiel à la sécurité alimentaire. Nous convenons de poursuivre des politiques commerciales, dans tous les domaines et dans celui des denrées alimentaires, qui encourageront nos producteurs et nos consommateurs à utiliser les ressources disponibles de façon économiquement rationnelle et durable. Nous reconnaissons l'importance pour la sécurité alimentaire du développement durable de l'agriculture, des pêches, des forêts et du développement rural durable dans les zones à faible comme à fort potentiel. Nous reconnaissons le rôle fondamental des agriculteurs, des pêcheurs, des forestiers, des populations autochtones et de leurs communautés, et des autres personnes actives dans le secteur alimentaire, et de leurs organisations, soutenus par un système de recherche et de vulgarisation efficace, dans la réalisation de la sécurité alimentaire. Nos politiques de développement durable favoriseront la pleine participation des populations, spécialement des femmes, et la dévolution de pouvoirs en leur faveur, une répartition équitable des revenus, l'accès aux soins de santé et à l'éducation, et des possibilités pour les jeunes. Une attention particulière sera accordée à ceux qui sont dans l'impossibilité de produire ou de se procurer suffisamment de nourriture pour un régime

adéquat, y compris les victimes de la guerre, des troubles civils, des catastrophes naturelles ou des changements écologiques dus au climat. Nous sommes conscients de la nécessité d'agir rapidement pour lutter contre les ravageurs, la sécheresse et la dégradation des ressources naturelles, notamment la désertification, la surexploitation des pêches et l'érosion de la diversité biologique.

Nous sommes décidés à faire en sorte que les ressources techniques et financières, de toutes les sources, y compris l'allègement de la dette extérieure des pays en développement, soient mobilisées et soient affectées et utilisées au mieux, afin de renforcer les mesures nationales de mise en oeuvre des politiques de sécurité alimentaire durable.

Convaincus que les nombreuses facettes du problème de la sécurité alimentaire appellent une action nationale concertée, et des efforts internationaux efficaces pour compléter et renforcer les mesures nationales, nous prenons les engagements suivants:

- nous assurerons un environnement politique, social et économique propice, visant à instaurer les meilleures conditions pour l'éradication de la pauvreté et le maintien d'une paix durable, fondé sur la pleine participation des hommes et des femmes sur un pied d'égalité, particulièrement favorable à la sécurité alimentaire durable pour tous;
- nous mettrons en oeuvre des politiques visant à éradiquer la pauvreté et l'inégalité et à améliorer l'accès physique et économique de tous, à tout moment, à une alimentation suffisante, adéquate du point de vue nutritionnel et sanitaire, et son utilisation efficace;
- nous poursuivrons des politiques et méthodes participatives et durables de développement alimentaire, agricole, halieutique, forestier et rural dans les régions à potentiel élevé comme dans celles à faible potentiel, qui sont essentielles pour assurer des approvisionnements alimentaires adéquats et fiables au niveau des ménages ainsi qu'aux échelons national, régional et mondial, et lutterons contre les ravageurs, la sécheresse et la désertification, considérant le caractère multifonctionnel de l'agriculture;
- nous nous efforcerons de faire en sorte que les politiques concernant le commerce des denrées alimentaires et agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous grâce à un système commercial mondial à la fois juste et axé sur le marché;
- nous nous efforcerons de prévenir les catastrophes naturelles et les crises provoquées par l'homme, d'y être préparés, et de répondre aux besoins alimentaires provisoires d'urgence, d'une façon qui stimule la reprise, le redressement et le développement et renforce la capacité de satisfaire les besoins futurs;
- nous encouragerons l'affectation et l'utilisation optimales de l'investissement public et privé pour faire progresser les ressources humaines, les systèmes alimentaires, agricoles, halieutiques et forestiers durables et le développement rural, dans les zones à fort comme à faible potentiel;
- nous exécuterons ce Plan d'action, et assurerons son contrôle et son suivi, à tous les niveaux en coopération avec la communauté internationale.

Nous nous engageons à mettre en oeuvre et à soutenir le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation.

Rome, le 13 novembre 1996

Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation

1. La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation ouvrent des voies diverses vers un objectif commun - la sécurité alimentaire aux niveaux individuel, familial, national, régional et mondial. La sécurité alimentaire 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. A cet égard, une action concertée à tous les niveaux est nécessaire. Chaque nation doit adopter une stratégie adaptée à ses ressources et à ses capacités afin d'atteindre les buts qu'elle s'est elle-même fixée et, en même temps, coopérer aux échelons régional et international pour trouver des solutions collectives aux problèmes mondiaux de la sécurité alimentaire. Dans un monde caractérisé par l'interdépendance croissante des institutions, des sociétés et des économies, il est indispensable de coordonner les efforts et de partager les responsabilités.

2. L'éradication de la pauvreté est essentielle à l'amélioration de l'accès à la nourriture. La grande majorité des personnes sous-alimentées ne sont pas en mesure de produire ou d'acheter des quantités suffisantes d'aliments. Elles ont un accès inadéquat aux moyens de production tels que la terre, l'eau, les intrants, les semences et végétaux améliorés, les technologies appropriées et le crédit agricole. En outre, des millions de personnes souffrent des guerres, des troubles civils, des catastrophes naturelles, des changements écologiques liés au climat et de la dégradation de l'environnement. Même si une aide alimentaire leur est fournie pour soulager leurs souffrances, elle ne permet pas, à long terme, de lutter contre les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire. Il est important de maintenir, au sein de la communauté internationale, une capacité adéquate d'aide alimentaire, pour réagir aux situations d'urgence chaque fois que cela est nécessaire. Un accès équitable à des approvisionnements alimentaires stables doit être assuré.

3. Le maintien de la paix et de la stabilité dans chaque pays est une condition indispensable pour parvenir à une sécurité alimentaire durable. C'est aux gouvernements qu'il incombe de créer un environnement qui permette au secteur privé et aux collectivités de consacrer leurs compétences, leurs efforts et leurs ressources, en particulier leurs investissements, à la réalisation d'un objectif commun: la nourriture pour tous. Cet effort doit être entrepris avec la coopération et la participation de tous les membres de la société. Les agriculteurs, les pêcheurs, les forestiers et les autres producteurs et fournisseurs d'aliments ont un rôle critique à jouer pour atteindre la sécurité alimentaire et leur pleine participation et habilitation sont indispensables au succès.

4. La pauvreté, la faim et la malnutrition comptent parmi les principales causes de l'accélération des migrations des campagnes vers les villes dans les pays en développement. Nous assistons actuellement au plus vaste déplacement de populations de tous les temps. Si ces problèmes ne sont pas traités comme il convient et en temps utile, la stabilité politique, économique et sociale de nombreux pays et régions risque fort d'être affectée gravement, ce qui pourrait même menacer la paix mondiale. Il est nécessaire d'identifier les populations et les zones les plus touchées par la faim et la malnutrition, d'en déterminer les causes et de prendre les mesures qui

s'imposent pour améliorer la situation. Il faudrait, dans cette optique, disposer, à tous les niveaux, de sources d'information plus complètes et conviviales.

5. On peut assurer des disponibilités alimentaires suffisantes pour tous. Les 5,8 milliards d'habitants de la planète disposent aujourd'hui en moyenne de 15 pour cent de nourriture en plus par personne que la population mondiale de 4 milliards d'habitants d'il y a 20 ans. Toutefois, la production alimentaire mondiale devra encore progresser de manière importante, grâce à la gestion durable des ressources naturelles, pour nourrir une population en expansion et améliorer les régimes alimentaires. La production accrue, y compris les cultures traditionnelles et leurs produits, ainsi que les importations alimentaires, les réserves et les échanges internationaux peuvent être combinés de manière rationnelle pour renforcer la sécurité alimentaire et faire face aux disparités régionales. L'aide alimentaire est l'un des nombreux instruments disponibles pour promouvoir la sécurité alimentaire. Les investissements à long terme dans la recherche et dans l'inventaire et la conservation des ressources génétiques, en particulier à l'échelon national, sont essentiels. Le lien entre approvisionnements alimentaires suffisants et sécurité alimentaire des ménages doit être assuré.

6. On peut réduire l'instabilité saisonnière et interannuelle néfaste des approvisionnements alimentaires. Les progrès doivent notamment viser à réduire le plus possible la vulnérabilité aux fluctuations climatiques et aux ravageurs et maladies et leurs conséquences. Pour réaliser en temps opportun des transferts d'approvisionnements alimentaires vers les zones déficitaires et la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, il faut associer judicieusement un système de prévision climatique avancée, le transfert et l'utilisation de technologies agricoles², halieutiques et forestières appropriées, la production, et des mécanismes commerciaux, financiers et de stockage qui soient fiables. Il est souvent possible de prévoir, et même d'éviter, les catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine, et il convient de réagir rapidement et efficacement quand elles surviennent, et de façon à aider au redressement.

7. Si les gouvernements nationaux et la communauté internationale ne s'attaquent pas aux causes multiples qui sous-tendent l'insécurité alimentaire, le nombre des personnes souffrant de la faim et de malnutrition restera très élevé dans les pays en développement, particulièrement en Afrique au sud du Sahara; et la sécurité alimentaire durable ne sera pas atteinte. Cette situation est inacceptable. Le présent Plan d'action envisage un effort continu afin d'éradiquer la faim dans tous les pays, avec l'intention immédiate de réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard, étant entendu qu'un examen à mi-parcours sera réalisé pour vérifier s'il est possible d'atteindre cet objectif dès l'an 2010.

8. Les ressources requises pour l'investissement proviendront pour l'essentiel de sources intérieures, privées et publiques. La communauté internationale a un rôle clef à jouer pour soutenir l'adoption de politiques nationales appropriées et, lorsque cela est nécessaire et approprié, fournir une assistance technique et financière afin d'aider les pays en développement et les pays en transition à promouvoir la sécurité alimentaire.

9. Le caractère multidimensionnel du suivi du Sommet mondial de l'alimentation comporte des mesures aux niveaux national, intergouvernemental et interinstitutions. La communauté internationale, le système des Nations Unies, notamment la FAO, ainsi que d'autres institutions et organes selon leurs mandats, ont des contributions importantes à faire pour la mise en œuvre du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Le Comité FAO de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) sera chargé de surveiller la mise en œuvre du Plan d'action.

10. Atteindre la sécurité alimentaire mondiale durable fait partie intégrante des objectifs de développement social, économique, environnemental et humain convenus lors de récentes conférences internationales. Le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation s'appuie sur le consensus qui s'est dégagé lors de ces forums et il repose sur la conviction que, même si le monde est confronté à une insécurité alimentaire majeure, il existe des solutions à ces problèmes. Si toutes les parties aux niveaux local, national, régional et international agissent avec détermination et persévérance, il sera possible d'atteindre l'objectif ultime d'une nourriture suffisante pour tous, à tout moment.

11. Le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation est conforme aux objectifs et principes de la Charte des Nations Unies et au droit international et s'efforce de consolider les résultats d'autres conférences des Nations Unies organisées depuis 1990 sur des questions ayant une incidence sur la sécurité alimentaire.

12. La mise en application des recommandations contenues dans le Plan d'action relève du droit souverain et de la responsabilité de chaque Etat appliquant sa législation nationale et ses stratégies, politiques, programmes et priorités de développement, conformément à tous les droits de l'être humain et aux libertés fondamentales, y compris le droit au développement, et la signification et le plein respect des diverses valeurs religieuses et éthiques, des bases culturelles et des convictions philosophiques des individus et de leurs communautés doivent permettre à tous de jouir pleinement de tous les droits de l'être humain, afin d'atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire pour tous.