

commission du codex alimentarius

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

ORGANISATION MONDIALE
DE LA SANTÉ

JOINT OFFICE: Via delle Terme di Caracalla 00100 ROME Tel.: 396 57051 Telex: 625825-625853 FAO I Email:codex@fao.org Facsimile: 396 5705.4593

Point 5 de l'ordre du jour

CX/GP 99/6

PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES COMITÉ DU CODEX SUR LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Quatorzième session

Paris, France, 19 - 23 avril 1999

EXAMEN DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU CODEX REVISION DE LA PROCÉDURE D'ACCEPTATION

1) Contexte

A sa vingt et unième session, la Commission du Codex Alimentarius a examiné les incidences, sur le Codex, des accords conclus par l'Organisation mondiale du commerce au sujet de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et des obstacles techniques au commerce (OTC), notamment en ce qui concerne l'acceptation des normes Codex. La Commission a décidé que le Comité sur les Principes généraux devrait accorder un degré élevé de priorité à la révision de la procédure d'acceptation et mettre au point une version révisée du système de notification en vue d'y faire figurer des renseignements sur l'utilisation des normes Codex et textes apparentés, de manière à répondre aux besoins des membres du Codex ainsi qu'à ceux des membres de l'OMC aux termes de l'Accord SPS, et elle est également convenue d'apporter des modifications corollaires aux Lignes directrices concernant la procédure d'acceptation.

A sa douzième session, le CCGP a reconnu que les procédures d'acceptation en vigueur, même si elles offraient une certaine transparence dans l'utilisation des normes Codex, n'avaient pas entièrement atteint cet objectif et, en tout état de cause, n'étaient plus adaptées aux Accords SPS et OTC. Le Comité a recommandé l'élaboration, pour la prochaine session, de propositions révisées comportant des objectifs clairement définis et des procédures simples et aussi peu bureaucratiques que possible (ALINORM 97/33, par. 23). La 22ème session de la Commission a jugé préférable de réviser la procédure d'acceptation conformément aux suggestions du CCGP plutôt que de la supprimer (ALINORM 97/4, par. 19 ; ALINORM 97/37, par. 174-175).

Lors de sa 13ème session, le CCGP n'a pas examiné en détail la proposition révisée, mais a procédé à un échange de vues d'ordre général et réaffirmé qu'il conviendrait d'actualiser et de simplifier la procédure, non de la supprimer. Cependant, les propositions présentées dans le document CX/GP 98/8 n'ont donné lieu à aucune observation particulière lors de la 13ème session. Au cours de ses débats, le Comité a décidé que les gouvernements ne devraient pas être tenus d'indiquer les différences existant entre réglementations nationales et textes du Codex, et le document a été amendé en conséquence en vue de son examen à la 14ème session. Les Lignes directrices concernant la Procédure d'acceptation mentionnent la possibilité pour les gouvernements d'expliquer les différences entre les textes du Codex et la législation nationale.

Il peut être rappelé que c'est la Commission, à sa 21ème session (1995), qui a accordé un degré de priorité élevé à la révision de la procédure d'acceptation ; depuis, le CCGP s'est réuni deux fois sans

parvenir à une conclusion, bien que les éléments d'un consensus semblent se dégager au sujet de la révision. Le Comité est donc invité à examiner cette question en priorité afin de présenter des propositions spécifiques lors de la prochaine session de la Commission.

2) Procédures d'acceptation au regard des accords OMC

En vertu des Principes généraux du Codex, les pays sont tenus de s'acquitter d'obligations spécifiques uniquement s'ils notifient leur acceptation selon l'une des modalités indiquées aux sections 4 A, 5 A et 6 A. Un pays n'a l'obligation d'autoriser la distribution d'un produit sur son territoire que s'il a notifié son acceptation ou fait une déclaration de libre distribution.

Dans le cadre de l'OMC, les pays membres doivent satisfaire à certaines obligations relatives à l'harmonisation avec les normes internationales ; en particulier, ils doivent fournir une justification si leur réglementation nationale s'écarte des normes ou des textes du Codex, notamment en cas de contradiction. Dans la pratique, cela signifie que tout pays importateur est tenu d'indiquer les raisons pour lesquelles il n'autorise pas l'importation de produits conformes à la norme internationale applicable. Dans le cas de l'Accord SPS, la justification de toute dérogation doit s'appuyer sur des preuves scientifiques.

Aux fins du commerce international, l'acceptation d'une norme par les pays membres n'est pas prise en considération ni reconnue dans le cadre de l'OMC. Une fois que les normes et textes apparentés ont été adoptés par la Commission du Codex Alimentarius, ils servent de référence pour toutes les questions de salubrité des aliments au titre de l'Accord SPS et, en ce qui concerne l'Accord OTC, pour les autres questions techniques touchant à la législation dans le domaine alimentaire. Etant donné qu'en vertu des Accords SPS et OTC, des obligations incombent désormais aux pays indépendamment de leur acceptation des normes, le maintien du système actuel risque de faire double emploi avec les Accords et même d'être en contradiction avec eux. En effet, il stipule des exigences supplémentaires qui sont incompatibles avec les dispositions des Accords SPS et OTC et devrait, de ce fait, être abandonné afin d'éviter toute confusion quant au statut des textes Codex.

3) Examen de la nécessité d'une révision de la procédure

Dans les Lignes directrices concernant la procédure d'acceptation, il est mentionné que le Codex Alimentarius est un "recueil comparatif" des similarités et des différences entre les normes Codex et la législation nationale correspondante, ce qui demeure valable dans le contexte des Accords SPS et OTC. Il se peut que les pays membres aient toujours besoin d'un mécanisme d'évaluation de leur réglementation nationale au regard des normes internationales dans le cadre des Accords en question. Les pays en développement pourraient également se référer aux notifications adressées au Codex pour déterminer la position d'autres pays membres à l'égard des normes Codex, notamment à des fins d'importation/d'exportation.

La procédure révisée devrait fournir des renseignements aux pays membres et permettre de vérifier plus facilement l'harmonisation des réglementations nationales avec les normes internationales et les textes apparentés. Elle devrait avoir pour objet de constituer un recueil comparatif des législations nationales et des textes Codex, uniquement à des fins d'information, tout en étant dépourvue des effets juridiques prévus par les dispositions de l'actuelle procédure d'acceptation.

La Commission a estimé qu'en principe le système révisé s'appliquerait aux normes Codex et textes apparentés, de sorte que les gouvernements puissent avoir accès à toute l'information disponible se rapportant aux décisions du Codex. Dans le cadre des échanges internationaux, les codes, lignes

directrices et textes apparentés ne peuvent être séparés des normes proprement dites car ils englobent les dispositions des Accords SPS et OTC que les gouvernements sont susceptibles d'appliquer dans l'évaluation de leurs importations ; ils donnent également des orientations aux gouvernements lorsque ceux-ci établissent leur réglementation nationale.

Le nouveau système serait axé sur une comparaison des dispositions, de manière à donner un aperçu général des similarités et des différences entre les exigences nationales et internationales. Par conséquent, il y aurait lieu de tenir compte, dans la réponse, de toutes les réglementations nationales pertinentes, qu'il s'agisse ou non de réglementations nouvelles ou modifiées. Dans cette perspective, les membres seraient également tenus de donner des renseignements sur l'utilisation des textes Codex, en indiquant notamment s'ils ont été intégrés dans leur législation nationale, s'ils s'appliquent aux importations ou aux exportations ou s'ils servent de référence en l'absence de législation nationale.

4) Propositions de révision des Principes généraux

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de supprimer les sections 4, 5 et 6 de la procédure d'acceptation figurant dans les Principes généraux du Codex Alimentarius et de les remplacer par le texte ci-après, qui s'appliquera à tous les textes et LMR du Codex.

Section 4. Notification du statut et utilisation des normes Codex et textes apparentés

Un pays membre peut harmoniser, en totalité ou en partie, ses réglementations nationales avec les normes ou textes apparentés du Codex conformément à ses procédures juridiques et administratives habituelles, selon l'une des modalités suivantes :

A. Rapprochement

Les dispositions des normes Codex ou textes apparentés sont incorporées à sa législation nationale.

B. Harmonisation

Dans le cas d'une norme ou de tout autre texte contenant des dispositions se rapportant aux spécifications applicables au produit fini comme les LMR, ou encore les teneurs en contaminants ou en additifs, le pays accepte les dispositions spécifiques prévues par le texte Codex correspondant.

C. Equivalence

S'agissant des dispositions qui ne se rapportent pas au produit fini mais visent à garantir la qualité et la salubrité des denrées alimentaires tout au long du processus de production ou de transformation, le pays applique des règlements ou des mesures qui garantissent le même niveau de qualité ou de salubrité au stade du produit fini.

D. Référence

Les normes Codex ne sont pas intégrées à la législation nationale mais servent de référence pour évaluer la salubrité et la qualité des produits alimentaires et constituent notamment une condition s'appliquant aux importations et aux exportations.

E. *Tout pays estimant qu'il n'est pas en mesure d'harmoniser, en totalité ou en partie, ses règlements avec la norme ou le texte Codex selon l'une des modalités décrites ci-dessus, devrait indiquer dans quelle mesure ses dispositions en vigueur ou proposées diffèrent de la norme ou du texte [et donner, si possible, les raisons d'une telle différence].*

C. *(de la version actuelle)*

(i) supprimé¹

(ii) supprimé²

En outre, la Section 7 est modifiée comme suit :

Amendement de la notification

7. **L'amendement de la notification relative à une norme Codex ou à un texte apparenté doit être notifié par écrit au Secrétariat de la Commission du Codex Alimentarius; qui en informera tous les Etats Membres et les Membres associés de la FAO et de l'OMS et précisera la date de réception de cette notification.**

5) Propositions de révision des Lignes directrices concernant la procédure d'acceptation des normes Codex

Outre la proposition de révision des Principes généraux du Codex (Procédure d'acceptation), le Comité est invité à examiner la proposition suivante de révision des Lignes directrices concernant la procédure d'acceptation, dont le titre modifié devrait être ***Lignes directrices pour la notification***, et qui a fait l'objet des amendements corollaires figurant ci-après.

Lignes directrices pour la notification concernant les normes Codex et textes apparentés **Importance de répondre à chaque notification**

1. Le Codex Alimentarius est l'ensemble des normes Codex **et textes apparentés et des notifications** parvenues des pays membres ou des organisations internationales auxquelles leurs Etats Membres ont transféré des compétences en la matière. Il est révisé régulièrement pour y inclure les normes nouvelles ou amendées et les notifications communiquées par les gouvernements. Il est important que les gouvernements répondent à chaque communication de normes nouvelles ou amendées. Les gouvernements devraient avoir pour objectif **l'harmonisation avec les normes Codex. S'il est impossible de parvenir à l'harmonisation, la conformité ou l'équivalence, les gouvernements peuvent indiquer dans quelle mesure leurs dispositions en vigueur ou proposées diffèrent de la norme ou du texte et donner, si possible, les raisons d'une telle différence.** Des réponses promptes et régulières permettront au Codex Alimentarius d'être tenu à jour afin de servir de référence indispensable aux gouvernements et au commerce international.

¹ Cette section, qui concernait l'application des normes, est désormais couverte par les Accords SPS et OTC.

² Cette section, qui concernait les questions d'importation et d'exportation, est désormais couverte par les Principes régissant l'inspection et la certification des importations et des exportations alimentaires.

2. Les gouvernements devraient faire en sorte que les informations qui figurent dans le Codex Alimentarius reflètent la position actuelle. Lorsque les lois ou les pratiques nationales sont modifiées, il faut se souvenir que le Secrétariat du Codex doit en être averti.

3. La procédure du Codex pour l'élaboration des normes offre aux gouvernements la possibilité de participer à chacune de ses étapes. Ils devraient être en mesure de répondre rapidement lorsqu'une norme leur est distribuée et s'efforcer d'être prêts à le faire.

Le Codex Alimentarius ne supplée ni ne propose une alternative à la législation nationale

4. La législation et les procédures administratives de chaque pays contiennent des dispositions qu'il est essentiel de comprendre et d'observer. Il est d'usage de faire le nécessaire pour se procurer des exemplaires des textes de lois pertinents et/ou de demander un conseil autorisé sur la conformité. Le Codex Alimentarius est un recueil comparatif des similarités et différences de fond entre les normes Codex **et textes apparentés** et la législation nationale correspondante. Une norme Codex **ou un texte apparenté** ne considère généralement pas les questions générales concernant la santé, l'état phytosanitaire ou la santé animale, ni le problème des marques de fabrique. La langue employée sur l'étiquette sera de la compétence de la législation nationale de même que les licences d'importation et autres procédures administratives.

5. Les réponses des gouvernements devraient indiquer clairement quelles dispositions de la norme Codex **ou du texte apparenté** sont identiques, similaires ou différentes des prescriptions nationales applicables. Des déclarations générales affirmant que les lois nationales doivent être respectées devraient être évitées ou assorties d'informations sur les dispositions nationales qui demandent à être prises en considération. On devra parfois faire preuve de discernement quand la loi nationale revêt une forme différente ou contient des dispositions différentes.

Obligations au titre de la procédure d'acceptation

Les paragraphes 6, 7 et 8 sont supprimés.

La réponse à la notification

9. La principale décision à prendre consiste à établir s'il convient de notifier **l'harmonisation conformément à l'une des modalités indiquées à la section 4, ou la non-harmonisation comme prévu à la section 4E.**

Un jugement éclairé et un sens des responsabilités est nécessaire lorsque l'on compare une norme codex **ou un texte apparenté** aux lois du pays

10. Il arrive que les dispositions détaillées des normes Codex soient identiques aux dispositions des lois nationales ou **que les gouvernements incorporent les dispositions des textes Codex dans leur législation nationale. Dans de nombreux cas, cependant, les réglementations nationales diffèrent par leur présentation ou leur contenu et peuvent comprendre des prescriptions qui ne correspondent qu'en partie aux dispositions du texte Codex applicable. Il se peut aussi qu'un pays ne dispose pas de norme ou texte apparenté couvrant le même sujet que le texte Codex. L'autorité chargée de notifier la réponse à la CCA devrait tout mettre en oeuvre pour déterminer, après consultation avec les organismes nationaux si elle le juge bon, dans quelle mesure ces dispositions sont harmonisées ou équivalentes, et sur quels points et dans quelle mesure elles diffèrent concrètement.**

Norme admise sur présomption

Les paragraphes 11, 12 et 13 sont supprimés.

Plan de présentation et contenu des normes Codex

Champ d'application

14. Cette section, de même que le titre de la norme, la dénomination et les descriptions qui figurent dans la section sur l'étiquetage, devraient être examinés **attentivement** afin d'évaluer **si les réglementations nationales sont harmonisées avec la norme Codex correspondante ou équivalentes à cette norme.**

15. Ces sections définissent des valeurs minimales pour la denrée alimentaire. **Lorsqu'un pays** a participé à l'élaboration de la norme, soit en assistant aux réunions, soit en communiquant ses observations en vertu de la procédure par étapes, il aura sans aucun doute consulté les organismes nationaux sur la mesure dans laquelle les projets de dispositions de la norme seraient acceptables pour le pays. **Cette démarche permettra aux autorités responsables d'évaluer leurs dispositions nationales au regard des sections correspondantes de la norme Codex en vue de notifier leur position à cet égard. S'il y a lieu, les pays devraient donner les raisons des principales différences existant avec la norme Codex, notamment si elles concernent la salubrité des denrées alimentaires ou les pratiques commerciales loyales.** Quelques critères de qualité **non-essentiels** peuvent représenter de bonnes pratiques de fabrication ou être laissés aux contrats commerciaux. C'est un point à prendre en considération.

Additifs alimentaires

16. Les additifs alimentaires mentionnés dans la norme **de produit ou dans la Norme générale pour les additifs alimentaires** ont été évalués et agréés par le JECFA. Les comités de produits et le CCFAC en ont évalué la nécessité technologique et la sécurité d'emploi. Si les lois nationales sont différentes, les différences de détail peuvent être signalées **et justifiées**. Il faut cependant se souvenir que le but des travaux de normalisation internationale des denrées alimentaires est d'harmoniser les politiques et les attitudes dans toute la mesure du possible. Tout devrait par conséquent être mis en œuvre pour qu'il y ait un minimum de dérogations.

Contaminants et résidus de pesticides

17. **Les dispositions nationales peuvent être citées si elles diffèrent des limites fixées dans la norme de produit ou la Norme générale pour les contaminants et les toxines dans les denrées alimentaires, et il conviendrait d'en fournir la justification, notamment si elle touche à des préoccupations en matière de salubrité des aliments. S'agissant des résidus de pesticides, les dispositions nationales peuvent être citées si elles diffèrent des LMR du Codex, et il conviendrait d'en fournir la justification, notamment si elle touche à des préoccupations en matière de salubrité des aliments.**

Hygiène

18. Les spécifications nationales différentes devront être signalées. **Les gouvernements devraient examiner attentivement leurs réglementations nationales afin de déterminer si elles sont équivalentes aux prescriptions figurant dans les Codes d'usages en matière d'hygiène ou dans les sections des Codes d'usages relatifs à l'hygiène alimentaire ; ils devraient indiquer dans quelle mesure leurs dispositions nationales diffèrent en ce qui concerne le niveau de protection à atteindre.**

Étiquetage

19. La Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées, **les Directives concernant l'étiquetage nutritionnel, les Directives générales sur les allégations et les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition** représentent un consensus international sur le type d'informations devant figurer sur les étiquettes de toutes les denrées alimentaires.

20. Les gouvernements sont **encouragés** à utiliser la Norme générale, **les Directives concernant l'étiquetage nutritionnel, les Directives générales sur les allégations et les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition** comme base de leur législation nationale et à s'efforcer de maintenir les différences au minimum, particulièrement celles portant sur de petits détails. Ils devront se conformer à la note de bas de page correspondant à la section « champ d'application » et **examiner s'il convient de notifier toutes les dispositions se rapportant à la présentation d'informations venant s'ajouter à celles de la Norme et qui leur sont différentes.** Il faudra en outre notifier toutes les autres dispositions obligatoires des règlements nationaux qui ne seraient pas prévues par la Norme Codex. Les dispositions d'étiquetage des normes Codex comportent, par référence, des sections de la Norme générale révisée. **Un pays qui a déjà notifié sa position au regard de la Norme générale peut se référer aux termes de cette notification** dans toutes les réponses suivantes. Toutes les informations pertinentes et utiles seront données, en particulier la dénomination et la description de la denrée alimentaire, l'interprétation de toutes les spécifications spéciales relatives à la loi ou à l'usage en vigueur dans le pays, tous les détails supplémentaires sur la présentation de l'information obligatoire, ainsi que les différences détaillées, le cas échéant, concernant les prescriptions d'étiquetage relatives à la dénomination de la catégorie, à la déclaration de l'eau ajoutée et à la déclaration d'origine. On admet que la langue (ou les langues) dans laquelle les détails seront donnés sera celle requise par la législation ou la coutume du pays.

Méthodes d'analyse

Le paragraphe 21 est supprimé.

Note : Il est proposé de supprimer entièrement cette section, puisque les obligations qu'elle prescrit ne sont plus applicables et que la définition des méthodes figure également à la Section intitulée *Lignes directrices pour l'incorporation de dispositions spécifiques dans les normes Codex et textes apparentés*. Le CCGP souhaitera peut-être recommander que le CCMAS poursuive son examen de la classification des méthodes à la lumière des recommandations du CCGP au sujet de la procédure d'acceptation.

Résumé

Les gouvernements sont instamment priés de répondre, **dans la mesure du possible**, à chaque **demande de notification concernant** des normes Codex **et textes apparentés**. La mention des réponses dans le Codex Alimentarius permettra à la CCA et aux gouvernements membres **d'évaluer les réglementations nationales au regard des normes Codex et de faciliter le rapprochement des exigences internationales et nationales dans l'optique des Accords SPS et OTC de l'OMC**. Les gouvernements sont instamment priés de tenir pleinement compte des normes Codex **et textes apparentés** lors **de l'établissement ou** de la modification de leur législation nationale. Le Codex Alimentarius sera toujours une référence **essentielle** pour les gouvernements et le commerce international même si la loi du pays doit toujours être consultée et respectée.

6) Priorités de notification

Lors du débat relatif à la procédure d'acceptation, la Commission est également convenue, à sa vingt et unième session, que le CCGP devrait suggérer aux membres les priorités et les délais à respecter dans le cadre de la nouvelle procédure de notification. Cette question a été abordée au niveau des Comités de coordination, à l'occasion de l'examen des normes ayant un impact majeur sur le commerce. A sa dernière session, la Commission a cependant estimé que cet examen ne devrait pas se poursuivre.

Etant donné que l'on se propose d'établir un recueil comparatif aussi complet que possible, les pays sont invités à répondre à toutes les questions traitées par le Codex ; toutefois, si la procédure révisée s'applique à l'ensemble des textes Codex, l'évaluation des réglementations nationales sera un exercice long et complexe. Dans la mesure où l'établissement d'un ordre de priorité est lié à la procédure de notification, il a été suggéré de déterminer les domaines ou les sujets pour lesquels les gouvernements seront priés de notifier en priorité l'harmonisation de leur législation.

Il appartient à chaque pays membre de décider d'adresser une notification, et il semble difficile de donner des orientations générales à cet égard. Les pays membres indiqueront le statut des normes Codex par rapport à leur réglementation nationale en fonction de leurs propres priorités, et il n'est pas certain que des recommandations de caractère général puissent être véritablement utiles. En outre, tous les textes du Codex ont été élaborés et périodiquement révisés conformément aux Critères régissant l'établissement des priorités de travail, ce qui garantit leur applicabilité dans le commerce international. Il est donc inutile de procéder à un nouvel examen, *a posteriori*, pour déterminer quels textes doivent faire l'objet en priorité d'une notification.

Il faudrait également éviter toute confusion entre les notifications Codex et les notifications SPS ou OTC et insister davantage sur leur caractère complémentaire dans la perspective générale d'une harmonisation. Dans le cadre du Codex, les notifications auront pour but de fournir des renseignements dans les domaines qui ne sont pas intégralement couverts par les Accords. La procédure de notification prévue au titre de l'Accord SPS exige que les membres indiquent s'il existe ou non une norme internationale correspondante et, s'il en est ainsi, dans quelle mesure la réglementation proposée ou modifiée diffère de la norme internationale. La notification Codex portera sur la législation en vigueur et sur la nouvelle réglementation, car elle a pour objectif d'évaluer la position des pays membres par rapport à l'ensemble des textes du Codex.

La procédure révisée de notification fournira des renseignements plus détaillés, par exemple sur l'harmonisation avec certaines sections des normes ou des lignes directrices. En outre, elle permettra aux membres d'indiquer s'ils utilisent les textes du Codex comme référence ou comme condition pour l'importation en l'absence de réglementation nationale, et ces renseignements pourront être utilisés directement par les pays intéressés aux fins d'importation/d'exportation. Les notifications adressées dans le cadre du Codex ne feront pas double emploi avec les travaux des Comités SPS et OTC, mais elles permettront de surveiller plus facilement le processus d'harmonisation dans son ensemble et d'aider les pays à s'acquitter de leurs obligations au titre des accords de l'OMC.

En tout état de cause, il est entendu que les pays membres de l'OMC peuvent s'acquitter des obligations résultant des accords de l'OMC exclusivement à titre individuel dans le cadre des Comités SPS et OTC. En particulier, ils doivent communiquer au Comité SPS les renseignements requis en matière de surveillance du processus d'harmonisation avec les normes internationales. A l'heure actuelle, les informations fournies dans le cadre du Codex ne peuvent être utilisées en tant que telles par l'OMC, car les deux organisations sont entièrement distinctes et poursuivent leurs activités en fonction d'objectifs et de méthodes de travail qui leur sont propres. Cependant, on pourrait envisager à l'avenir des accords spécifiques de coopération.

Le Comité est donc invité à examiner les propositions ci-après relatives aux priorités :

- la procédure révisée de notification devrait s'appliquer à tous les textes Codex ;
- il faudrait inciter les pays membres à fournir des réponses aussi complètes que possible sur toutes les questions relatives au Codex ;
- la définition des priorités devrait relever de la responsabilité des pays membres.