



NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES ET DROITS NATIONAUX

INTERNATIONAL FOOD STANDARDS AND NATIONAL LAWS

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS**

NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES

ET DROITS NATIONAUX

Actes du Premier Congrès International de

l'ASSOCIATION EUROPEENNE POUR LE DROIT DE L'ALIMENTATION

tenu à Parme (Italie) les 26 et 27 septembre 1975

INTERNATIONAL FOOD STANDARDS

AND NATIONAL LAWS

Proceedings of the First International Congress of the

EUROPEAN FOOD LAW ASSOCIATION

held in Parma, Italy, 26-27 September 1975

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS
ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET
L'AGRICULTURE
Rome 1976

FOREWORD

The objects stated in the EFLA Statutes and the Association's first achievements clearly have something in common with the purpose and activities of FAO in the field of food law.

EFLA sets out basically to promote a better knowledge of food law and to contribute to the development of this branch of law. Accordingly, it stresses the fact that food law is something both specific and interdisciplinary and that its particular aim is to secure the protection of the consumer. This is brought out by the theme chosen for EFLA's first Congress, held at Parma. The transactions of the Congress form the contents of this volume, the general title being: International Food Standards and National Laws.

FAO, for its part, has for a number of years now, been implementing, together with WHO, the Joint Codex Alimentarius Programme. This takes the form of the establishing of General Principles and the elaboration and harmonization of food standards of worldwide scope. The Programme seeks to protect consumer health, to secure fair trading and to facilitate international trade in food.

Independently of this Programme (here described in its main features by its Chief, G.O. Kermode), FAO provides Member Countries with the advice and assistance of its own officers and of consultants. Mostly countries are helped to bring their laws and regulations on foodstuffs into line with the needs of the times, or are advised on the juridical and institutional implications, where food is concerned, of development aid.

In addition to specialized documents with food law, FAO also publishes (it began doing so in 1952) Food and Agricultural Legislation containing inter alia food laws in extenso or in extract or summary form.

On being approached to do so, FAO agreed to sponsor the publication of EFLA's Parma Congress transactions. The proposal is in line with the objects pursued by both bodies in the field of international food standards. It answers a need, moreover, that is being felt with ever greater insistence the world over, namely that of acquiring information, as systematic and as complete as possible, on a branch of law as yet largely unknown, where, despite its growing importance, source material is hard to identify and to come by.

As agreed between FAO and EFLA, the present publication contains the texts of papers and communications given at the Congress, together with a summary of the discussions that followed. The opinions expressed by the authors are personal and in no way commit FAO. It should also be noted that FAO accepts no responsibility for any involuntary omissions or statements based on incomplete information.

Dante A. Caponera
Chief, Legislation Branch
Legal Office

AVANT-PROPOS

Il existe une incontestable convergence d'orientations entre, d'une part, l'objet statutaire et les premières réalisations de l'Association européenne pour le droit de l'alimentation (AEDA) et, d'autre part, les buts visés et les activités déployées en matière de législation alimentaire par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

L'AEDA a pour objectif essentiel de contribuer à une meilleure connaissance et au développement du droit de l'alimentation. Elle se propose à ce titre de mettre l'accent sur la spécificité, l'interdisciplinarité et la fonction particulière de protection des consommateurs qui caractérisent le droit de l'alimentation. On le voit au sujet qu'elle a choisi pour thème de son premier Congrès international, le Congrès de Parme, qui fait l'objet du présent volume: normes alimentaires internationales et droits nationaux.

De son côté la FAO applique depuis quelques années, de concert avec l'Organisation mondiale de la santé, un Programme dit " Codex Alimentarius "comprenant l'établissement de principes généraux ainsi que l'élaboration et l'harmonisation de normes alimentaires sur le plan mondial. Ce Programme a pour but de protéger la santé des consommateurs, d'assurer la loyauté des transactions et de faciliter le commerce international des produits alimentaires.

Indépendamment de ce Programme (qui fait l'objet dans le présent ouvrage d'un exposé de synthèse préparé par son directeur, G.O. Kermode), la FAO met à la disposition de ses Etats Membres les conseils et l'aide de ses fonctionnaires et experts (Service de législation du Bureau juridique). Cette assistance porte en particulier sur l'adaptation aux besoins de notre temps des dispositions législatives et réglementaires relatives aux produits alimentaires ainsi que sur les incidences juridiques et institutionnelles que présente, en cette matière, l'aide au développement.

Depuis 1952, en plus d'études ou documents spécialisés en matière de droit de l'alimentation, la FAO publie aussi un " Recueil de législation - Alimentation et agriculture ", dans lequel figurent, notamment, des lois sur les denrées alimentaires dans leur teneur intégrale ou sous forme d'extraits ou de résumés.

Lorsque, à la suite du Congrès international de l'AEDA, la proposition fut faite à la FAO de bien vouloir envisager la publication sous son égide des Actes de ce Congrès, cette proposition fut accueillie favorablement par les instances compétentes de l'Organisation. Elle va, en effet, dans le sens des objectifs poursuivis tant par la FAO que par l'AEDA en matière de normalisation internationale des produits alimentaires. Elle répond en outre à un besoin qui se manifeste de plus en plus dans le monde entier: celui de se renseigner de manière aussi complète et systématique que possible sur les développements d'une branche du droit qui est encore peu connue et dont il est malaisé d'identifier et de se procurer les sources en dépit de son importance sans cesse croissante.

Conformément à l'accord conclu par la FAO avec l'AEDA, on trouvera dans cet ouvrage le texte des rapports et communications présentés au Congrès avec un bref résumé des interventions. Il importe de remarquer que les opinions exprimées par les auteurs leur sont personnelles et ne peuvent engager en aucun cas la responsabilité de la FAO. Celle-ci ne peut davantage répondre d'éventuelles lacunes ou erreurs d'information dans les données ainsi présentées.

Dante A. Caponera
Chef du Service de législation
Bureau juridique

TABLE DES MATIERES
TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
Foreword	iii
Avant-propos	v
Table des matières - Table of Contents	vii
Renato Piccinino. Allocution d'ouverture - Opening Address	1
English abstract	6
Dieter Eckert. New Developments in European Food Legislation	7
Resume français	23
L'ELABORATION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES THE ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS	
Alain A. Gérard. L'élaboration et l'acceptation des normes alimentaires internationales (aspects juridiques et institutionnels)	25
English abstract	44
Trevor J. Coomes. Co-ordination and up-dating of Available Scientific and Technical Data	45
Résumé français	55
G.O. Kermode. The Elaboration of International Food Standards by the FAO/WHO Codex Alimentarius Commission	56
Resume français	66
E. Gaerner. Harmonisation des législations Rationales dans la Communauté économique européenne	67
English abstract	80
O. Messer. The Elaboration of International Food Standards within the Framework of the Partial Agreement of the Council of Europe	81
Résumé français	106
Marc L. Normand, Activités de l'O.C.D.E. dans le domaine de l'organisation technique du marché international des fruits et légumes frais	107
English abstract	110
Activities of the United Nations Economic Commission for Europe in the Field of Agricultural and Food Trade Standards	111
Resume français	120
H. Roovers. Harmonisation des législations sur les denrées alimentaires dans le cadre du Bénélux	121
English abstract	127

Pasquale Di Gregorio, L'élaboration des normes alimentaires internationales dans le cadre du Conseil Oléicole International	128
English abstract	133
M. Mauron. L'élaboration des normes alimentaires internationales dans le cadre de l'Office International de la Vigne et du Vin	134
English abstract	140
N.N. Chopra. The Elaboration of International Food Standards by I.S.O.	141
Résumé français	157
P. Staal. The Development of International Food Standards by the International Fair Trade Federation (IDF)	158
Resume français	167
David Richardson. The Contribution of Consumer Organizations in the Elaboration of International Food Standards	168
Resume français	172
LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES DANS LES DROITS NATIONAUX (PROBLEMES GENERAUX)	
THE RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS WITHIN NATIONAL LAWS (GENERAL PROBLEMS)	
Robert Delville, Réception des normes alimentaires internationales p dans les droits nationaux; Aspects juridiques et institutionnels	173
English abstract	186
Riccardo Monacelli, La réception des normes alimentaires internationales dans les droits nationaux; Aspects scientifiques, technologiques et sociaux	187
English abstract	194
Reinhard Gärtner, La réception des normes alimentaires internationales en République fédérale d'Allemagne	195
English abstract	205
Walter Barfuss. The Transformation of International Food Standards into Austrian Law	206
Resume français	209
H. Lotz. La réception des normes alimentaires internationales en Belgique	210
English abstract	222
Søren C. Hansen. Reception of International Food Standards in Denmark	223
Résumé français	233
Carlos Barros Santos. La réception des normes alimentaires internationales en Espagne	234
English abstract	239

Jorma Konttinen. Reception of International Food Standards in Finland	240
Résumé français	244
Charles Castang. La réception des normes alimentaires internationales en France	245
English abstract	258
P. Griffin. Reception of International food Standards in Ireland	259
Resume français	262
Aristide Angelini. Législation alimentaire C.E.E. et droit Italien	263
English abstract	269
H. Rooyers. La réception des normes alimentaires internationales au Grand-Duché de Luxembourg	270
English abstract	272
Petter Haram. Reception of International Food Standards in Norway	273
Résumé français	278
H. Rooyers. La réception des normes alimentaires internationales aux Pays-Bas	279
English abstract	284
Maurice Haesler. La réception des normes alimentaires internationales en Suisse	285
English abstract	290
Bengt Augustinsson. Reception of International Food Standards in Sweden	291
Résumé français	295
Neville Chinivasaganu Reception of International Food Standards in the United Kingdom	296
Résumé français	304
Daniel F. O'Keefe Jr. International (Codex Alimentarius) Food Standards in the United States of America	305
Résumé français	307
EXAMEN DE QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS	
DISCUSSION ON SELECTED PARTICULAR PROBLEMS	
Georges Jumel, Normes alimentaires internationales et droit nationaux: Les produits conservés	309
English abstract	320
Giampaolo Mora, Les appellations d'origine des fromages et les perspectives d'évolution offertes par la réglementation internationale des dénominations géographiques	321
English abstract	332

Hanno Schulze. Some Aspects of the Reception of International food Standards on Meat and Meat Products within National Laws	333
Résumé français	343
Annexe I - Appendix I Discussion	344
Annexe II - Appendix II Participants	352

1. ALLOCUTION D'OUVERTURE (°)
OPENING ADDRESS

par

Renato Piccinino, Président international
de l'AEDA, avocat à Gênes et à Milan

Permettez-moi tout d'abord, en ma qualité de Président de l'AEDA de saluer et remercier comme il se doit les autorités qui ont bien voulu nous honorer de leur présence et de leurs souhaits. Laissez-moi aussi formuler mes vœux amicaux de succès à tous les congressistes ici réunis et exprimer ma cordiale gratitude à ceux qui ont été nos collaborateurs directs dans ce Congrès, à titre de rapporteurs ou d'organiseurs. Ma reconnaissance va tout spécialement aux organismes publics, aux sociétés privées, aux particuliers, tant italiens qu'étrangers, dont l'appui matériel et moral nous a permis de tenir à Parme ce premier Congrès international de l'Association européenne pour le droit de l'alimentation.

Depuis quelque temps déjà - depuis quelques décennies, à vrai dire - l'étude comparative de réglementations et autres dispositions en vigueur dans les principaux Etats du monde, dans ceux de l'Occident en particulier, a fait parvenir les spécialistes qui s'y livrent - tout au moins un bon nombre d'entre eux, et tous éminents - à des constatations analogues et à des propositions presque concordantes; et ce, malgré les différences de nationalité qui séparent ces chercheurs et malgré la gamme très variée d'éléments caractérisant tant leur formation professionnelle, sur le plan juridique ou technique, que leur bagage d'expériences acquises. Une telle uniformité de points de vue représente, à n'en pas douter, un phénomène sui generis qui suffit de par lui-même à témoigner du sérieux des études ainsi accomplies et du bien-fondé des conclusions qui s'en dégagent. Mais elle constitue aussi le signe et l'aboutissement d'une suite ininterrompue de rencontres internationales d'hommes et d'idées.

C'est précisément dans le cadre de ces rencontres, à l'occasion de nos échanges de publications et de l'énonciation de nos thèses, et en outre sur l'arrière-fond de nos inquiétudes, qu'est née l'idée d'une Association européenne pour le droit de l'alimentation. Ainsis'est officiellement constituée l'AEDA, le 4 mai 1973 à Bruxelles, et sont venus se rassembler dans son sein des hommes d'étude et des experts, tant juristes que de formation technique ou scientifique, ressortissants de pays qui forment la quasi-totalité de l'Europe.

(°) Traduite de l'italien par R. Ricard, Rome

Le but que nous poursuivions consistait à définir plus exactement la notion de "droit de l'alimentation", en reconnaissant à cette discipline une autonomie que nul ne saurait nier et en constatant dans tout son secteur l'existence de traits caractéristiques communs. Ceux-ci se manifestent concrètement dans les lacunes mêmes de ce droit, à savoir, dans les défauts de structure des règles qui le composent et dans l'absence d'un enseignement universitaire bien organisé qui embrasse les aspects juridiques, aussi bien que scientifiques et techniques, des problèmes de l'alimentation.

Le tout venait se placer sous l'éclairage d'une conception plus moderne des exigences d'ordre technologique et administratif qui s'imposent aux industriels et hommes d'affaires intéressés; bien plus encore: sous l'éclairage des exigences d'ordre social et humain qui se font sentir chez les consommateurs. Ces derniers en effet ont besoin de se voir assurer une protection non seulement contre les préjudices d'ordre patrimonial, quels qu'ils soient, mais surtout contre toute atteinte à la santé, ce terme étant pris dans l'acception que lui confèrent l'Acte constitutif de l'OMS et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Il en est découlé, en premier lieu, l'un des objectifs que s'est fixée l'AEDA: prêter son concours à l'harmonisation du droit de l'alimentation sur le plan européen, après avoir dégagé les principes généraux de ce droit et avoir étudié les modalités pratiques de mise en oeuvre de cette harmonisation.

Il en est découlé, pour finir, le programme scientifique de ce premier Congrès international qu'est notre Congrès de Parme, dont le thème central consiste en effet en une question préjudicielle: celle des rapports entre normes internationales et réglementations nationales. Ces rapports sont envisagés tant au stade de la formation des normes qu'à celui du processus - tout autre qu'immédiat dans certains cas et sujet même à des obstacles intentionnellement dressés - de "réception" des normes, dans le cadre des législations nationales et dans celui des mesures d'application pratiques y afférentes.

Or, dans le domaine spécifique du droit de l'alimentation, le législateur est tenu de faire fonction de "traducteur" de tel ou tel état de fait, de caractère technique ou technologique, qui est inhérent à la production et à la consommation de certains produits ou denrées alimentaires. Il lui faut d'ailleurs s'acquiescer de cette fonction, d'une part en tenant compte de l'existence d'impératifs sociaux particuliers - impératifs dont il y a lieu de rappeler qu'ils ont donné naissance à une sensibilisation croissante du public et à un degré plus élevé d'expectative de sa part - et d'autre part en se plaçant dans le plus vaste contexte de la politique économique - contexte non seulement national mais surtout communautaire ou international. Mais ce qui est particulièrement nécessaire, c'est que la "traduction" ainsi opérée soit fidèle et cohérente, afin d'être comprise par tous, exactement et comme il convient.

Pour ce faire, le juriste a besoin de connaître les problèmes, les notions, les habitudes de pensée même, qui jouent un rôle essentiel dans le monde scientifique, et de son côté le technicien est tenu, en tant que collaborateur indispensable à l'oeuvre de formation et d'interprétation de la norme, de dûment respecter certains principes de droit. Ces principes ne font parfois que répondre à de simples nécessités pratiques de procédure, mais peuvent surtout être de ceux qui visent à conférer la place qui leur revient - place dont l'importance est loin d'être négligeable - à des règles de comportement relevant d'un système de droit qui est de nature juridique, bien entendu, mais de caractère essentiellement moral.

A cet égard il faut s'essayer à éviter que ne se forme, en particulier lors de l'application des réglementations, une cloison étanche entre monde juridique et le monde scientifique, ou même une muraille d'indifférence obtuse qui opposerait l'un à l'autre ces deux mondes. Certes les solutions jurisprudentielles ne sont pas toujours compatibles avec la logique des notions techniques. Car les deux langages en présence, quoique différents utilisent un vocabulaire identique. Le juge, au surplus, lorsqu'il entérine les constatations opérées au cours de la phase antérieure de la procédure (phase de caractère scientifique), dispose d'une ample faculté d'appréciation; celle-ci joue d'ailleurs jusque dans les cas où cette phase antérieure a, par voie d'une expertise, reçu sa consécration comme élément constitutif du procès. Il n'en est pas moins vrai qu'il est souvent arrivé, dans nombre de pays européens, que le dialogue soit absent; or ce dialogue aurait revêtu, à nos yeux, une importance décisive chaque fois qu'il se serait rapporté à une phase essentielle, celle de la formation des lois, tant nationales qu'internationales.

Ce qui nous a fait défaut, somme toute, c'est quelque chose comme un pont: oui, un pont, bâti dans des conditions d'objectivité qui confèrent une autorité certaine, allant de pair avec le prestige qui découle de la notoriété et de la capacité; un pont, qui, par-dessus le monde des juristes, par-dessus le monde des savants, pût rapprocher d'une part quelques-unes des exigences, à satisfaire - celles des producteurs et, plus encore, celles des consommateurs - et d'autre part, ensemble les considérations strictement politiques dont ils sont souvent entachés, les objectifs qui inspirent l'exercice du pouvoir législatif.

Quelles conclusions devons-nous en tirer? Avant tout, qu'il est inopportun de poser en matière de normes alimentaires la question d'une éventuelle suprématie des sciences exactes par rapport au droit, ou inversement. Ce qui s'impose au contraire à coup sûr - et il nous faut en montrer la nécessité sine qua non c'est une collaboration mutuelle, s'exerçant à tous les niveaux.

R. PICCININO

Une autre conclusion: il y a lieu de reconnaître, par-delà les frontières nationales, une identité propre aux intérêts et aux droits de tous les consommateurs quels qu'ils soient. Une telle identité vient d'ailleurs d'être mise en évidence - en particulier pour ce qui est du mode d'information des consommateurs relativement aux denrées alimentaires, ainsi que du degré et de la nature de cette information - par la charte européenne de protection du consommateur, en date du 17 mai 1973, et par la résolution du Conseil de la CEE en date du 14 avril 1975.

La tâche fondamentale consiste donc à s'accorder sur un dénominateur commun pour résoudre les problèmes techniques et juridiques qui se posent non seulement à l'intérieur d'un même pays, mais aussi sur le plan des rapports entre différents Etats, à l'occasion du libre échange plus ou moins limité dont font l'objet les marchandises en général et les produits alimentaires en particulier. Le tout, compte tenu de l'interdépendance entre matières premières et produits finis et quels que soient les degrés de développement technologique ou social en présence. Le tout aussi, en prenant pour toile de fond une certaine humanité dans laquelle l'individu, de quelque drapeau qu'il se réclame, tend sans cesse davantage, sous l'influence d'une incontestable évolution idéologique, à faire respecter son droit à disposer de façon optimale de certains bien considérés comme prioritaires, à savoir: les articles de première nécessité et les produits indispensables, entre autres les matières auxiliaires de l'agriculture et les denrées alimentaires.

Je consens que la tâche fondamentale à laquelle j'ai fait allusion est bien de nature éminemment juridique, en dépit du caractère politique que revêtent tant ses projections vers l'avenir que les obstacles s'opposant à sa réalisation. Il n'en reste pas moins que certaines des normes à l'élaboration desquelles elle donne lieu ne sont pas exclusivement juridiques quant à leur contenu, en tant qu'elles peuvent, de par leurs éléments de base et de par les données explicatives ou les facteurs d'appréciation qu'elles comportent, présenter un aspect technique ou scientifique. Car il est inévitable qu'il appartienne à la science, à la technologie, de servir de cadre directeur aux modes de prélèvement d'échantillons sur telle ou telle marchandise, ainsi qu'aux méthodes d'analyse et aux motivations des contre-analyses; à l'inverse, nul ne peut se dispenser d'observer des règles de procédure pour contester les conclusions d'un essai technique ou la validité d'une expertise. Ce qui va de soi, c'est que l'on ne saurait indéfiniment continuer à régler ces questions, dans les divers pays, par voie de compartiments étanches: l'on doit au contraire nécessairement fonder sur les mêmes bases techniques ou scientifiques toute harmonisation, à l'échelle communautaire ou internationale, qui relève de régimes ou réglementations dont les dispositions ont été unifiées ou coordonnées.

Ainsi, il nous faut nous employer à rendre possible. une conception unique de ce qui, dans toute action - pénale, par exemple, intentée pour violation aux règles du droit de l'alimentation - constitue les prémisses techniques de l'affaire ou l'appréciation préalable des éléments de fait. Cette unité de conception doit se réaliser notamment - je dirais même: surtout - par voie d'une complète intégration d'ordre législatif et technologique dans le cadre d'une certaine politique, dont l'aboutissement pratique consiste en une oeuvre efficace et continuelle de collaboration mutuelle entre tous les intéressés. Une telle collaboration, à son tour, implique la solution préalable du problème qui fait l'objet du présent congrès: celui de la réception dans les droits nationaux des réglementations communautaires et internationales sur les denrées alimentaires.

Il ne s'agit donc pas de se borner à faire élaborer par les bureaucraties telle ou telle pièce attestant la légitimité, l'origine ou la qualité d'une marchandise, pour en faire un document d'accompagnement des divers lots de denrées alimentaires circulant dans le trafic international. Il s'agit, bien plus, de compléter et coordonner de façon substantielle divers éléments, à savoir, non seulement les options d'ordre économique auxquelles est soumise la production des denrées alimentaires mais, encore davantage: les procédés, les moyens technologiques et la qualité de cette production; les méthodes qui visent à contrôler celle-ci; les systèmes de réglementation applicables tant au commerce des produits agricoles, alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux, qu'à la publicité, à la distribution et à la conservation de ces mêmes produits; enfin l'encadrement de l'ensemble dans un régime de réciprocité qui, en dernière analyse, est synonyme de loyauté dans le domaine des opérations industrielles et des transactions commerciales.

Voici donc en quoi consiste, décrite dans ses traits essentiels, ce que je voudrais appeler la "grande bouffée d'air frais" qu'une association telle que l'AEDA croit pouvoir faire entrer, sur le plan international, au sein du régime auquel sont aujourd'hui soumises les denrées alimentaires. Vous voyez qu'elle s'identifie à une nouvelle conception des rapports entre techniciens et juristes, au nom de laquelle nous réclamons pour le droit de l'alimentation davantage de considération et d'autonomie. Il ne faut pas oublier, en effet, que la réglementation de la production et du commerce des denrées alimentaires répond à l'un des intérêts innés de l'être humain et vient traduire de manières, symptomatique tant l'évolution du progrès technologique que le degré de civilisation du peuple auquel ses dispositions s'appliquent.

Je vous remercie de votre bienveillante attention et vous souhaite à tous une bonne réussite de vos travaux.

◦ ◦ ◦ ◦ ◦

ABSTRACT

Opening Address

by

Renato PICCININO

Advocate in Genoa and Milan, International President, EFLA

The object that the European Food Law Association has set itself is indeed to study the general principles underlying this branch of law but also to contribute to the task of harmonizing the prescriptions that make up that law.

For this it is essential to create a framework within which collaboration between lawyers and scientists will be possible with due safeguards for the rights and interests of consumers.

Collaboration of this kind can only proceed once the problem of the "reception" of laws, which is what the Parma Congress is about, has been solved. It also presupposes a new approach characterized by the recognition of a greater esteem and autonomy for food law, and to the relations between the technician and the lawyer.

2. Rapport introductif
Introductory report

NEW DEVELOPMENTS IN EUROPEAN FOOD LEGISLATION

by
Dieter Eckert, LLM, Ministerialdirigent,
Federal Ministry of Youth, Family Affairs
and Health, Bonn - Bad Godesberg

It is a privilege and a great honour for me to address this distinguished audience on the occasion of the first international congress of the European Food Law Association. And I take pleasure in conveying to you the greetings and best wishes of the Minister of Youth, Family Affairs and Health of the Federal Republic of Germany, Dr. Katharina Focke, who has always taken great interest in European affairs as well as in modern food legislation - a legislation continuously aimed at bettering the protection of the consumer without unnecessarily restricting economic development. Needless to say to our Italian friends that I am very pleased to be here in this beautiful old city of Parma, whose name is closely related to food specialities known over all the world.

Coming thus much closer to the subject of my report, I should like to begin with some general remarks on the present position of European food legislation before taking up some special points of interest concerning recent legislative activities in the European region.

1) The Present Position of European Food Legislation

a) General

During the past decades, and particularly in the years following World War II, the conditions in the food sector have undergone decisive changes. Contrary to the former situation, food production is now industrialized to a high degree. New technologies and procedures are being applied, which influence quality and presentation of food as well as attitudes and habits of the consumer. In addition to the indispensable use of pesticides, we now have to face an increasing uncontrolled effect of so-called environmental chemicals upon our food.

In the food trade, too, conditions have changed fundamentally. The increasing trend toward self-service has contributed decisively to food now being mostly sold in a prepacked form. Furthermore, the steady expansion of international trade has resulted in an increase in the percentage of imported products.

Thus, the consumer finds himself confronted with a variety of foods which he is practically unable to assess from the point of view of health and whose quality and time worth he can judge only to a very limited degree.

These fundamental changes have almost of necessity led to an intensified activity of national food legislators in Europe. Thus, already at the beginning of the 1950s most of the Scandinavian countries revised their general food laws. In 1955 a new comprehensive Food and Drugs Act of the United Kingdom, still in force today, was promulgated. Likewise in the 1950s, Sweden and the Federal Republic of Germany (as well as the United States) took a further important step in the direction of modern food legislation by introducing for the first time as a general principle the system of positive lists for the use of food additives.

During the 1960s two more members of the European Community issued comprehensive new Food Acts: Italy in 1962 and Belgium in 1964. They were followed, in the first half of the 1970s, by the new Food Acts of Sweden (1971), Denmark (1973), the Federal Republic of Germany (1974) and Austria (1975), as well as by the Irish Food Standards Act (1974). At present, a new Food Bill is under discussion in Belgium.

Other European countries have issued new regulations governing important sectors or have extensively amended their existing laws.

Almost simultaneously with the intensified activities of the national legislative bodies, endeavours were initiated at the international level aimed at harmonizing the different food legislations. Of the large range of international organizations currently engaged in this task, the European Community and the FAO/WHO Codex Alimentarius Commission have taken on particular importance for the development of European food legislation. In addition, the activities within the Council of Europe, the Economic Council of Europe and the OECD merit mention here. Unlike the work of the EEC and Codex, carried out on a large scale, their activities are limited to particular fields, such as certain problems related to food additives, flavours, the transportation of perishable foods and questions of environmental protection.

The developments on the supranational and international level have, in the course of time, become an essential and even decisive factor in the development of European food legislation. As far as the European Community is concerned, the members are already so closely interwoven into the harmonization activities going forward at Brussels that, in several fields, there remains very little room for them to shape their national legislation individually. In addition, one sector - wine legislation - no longer falls under the competence of the national legislators as regards all essential points.

But even where they have no formal binding effect, international and supranational harmonization activities influence national legislative work.

This is true for instance of the Recommended Standards and the Codes of Practice of the Codex Alimentarius. Thus, the influence of the Codex standard on the labelling of prepacked foods upon the most recent legislation of several countries can be clearly observed. The same applies to the EEC draft directive on pesticide residues in or on fruit and vegetables. In this instance, several member states have already incorporated into their national regulations the tolerances contained in the not yet promulgated draft directive. Further, the European countries not members of the Community, especially Switzerland and Austria, are adapting themselves in a steadily increasing degree to the developments in Brussels - a reaction which is readily comprehensible.

Besides this, close interrelationships between the various international organizations have come into being in the course of time. Thus, the recommended standards of the Codex Alimentarius now largely constitute the basis of EEC draft directives and of the negotiations within the European Community. Pertinent examples are the already mentioned labelling standard and the standard on honey. By the same token, it would now appear hardly feasible for the Codex Alimentarius Commission to decide on a worldwide Codex Standard which, in its essential provisions, did not correspond with the results of the Brussels harmonization activities.

Further still, the work of other international organizations, such as the Council of Europe and the International Standardization Organization, are being increasingly taken into account in the harmonization activities of the European Community and the Codex Alimentarius, and efforts are being made to achieve a meaningful division of work. In addition, I should once again mention the discussions and recommendations of international expert groups, especially the FAO/WHO Expert Committees which, due to their membership, are in close contact with the competent national scientific agencies. All this results in an internationalization of food legislation problems, a development which already by its very nature tends to see national legislative bodies solving their individual technical problems in a more or less similar manner.

b) Preventive Consumer Protection

Viewed from the purely technical standpoint, the introduction of the system of positive lists constituted a reply of the legislator to the increased use of food additives and to the application of new technologies. However, this new legislative technique, a general prohibition except for the authorization of individual products, means much more for the development of food legislation: it is a first apparent expression of a new philosophy, not merely confining itself to defence of health but practising an active, i.e. preventive, protection of the consumer.

Meanwhile, this principle of preventive consumer protection has gained importance far beyond the regulations on food additives. It constitutes, to an increasing extent, the basis of provisions concerning pesticides and substances with pharmacological effect. The same holds true for the broad field of hygiene regulations, and also for the regulations already existing, or being elaborated, concerning materials entering into contact with foods.

To be sure, the system of positive lists is being applied or even considered in all these fields. But it is a common feature of all these provisions that they aim at preventing from the outset any risks that might arise from new technological developments. This also applies mutatis mutandis, to regulations relating to the so-called environmental chemicals and to provisions on naturally occurring poisonous substances such as mycotoxins, especially aflatoxins or others.

However, the principle of preventive consumer protection affects not only the provisions against health risks but also, to a steadily increasing degree, the new regulations referring to protection against fraud. This is demonstrated by the substantial extension of the general protective provisions in this field and by the increasing introduction of specific prohibitions and restrictions with regard to advertising. Another almost classic example is constituted by the developments in the field of food labelling, which will be dealt with in greater detail below.

The trend of modern food legislation apparent in all these measures, i.e. the creation of a most comprehensive protection of the consumer, may be generally designated as characteristic of the new development of European food legislation

Another general criterion of modern development is the increasing interrelationship between food legislation and other legislative fields. An example is the interdependence between food legislation and general legislation, on environmental protection. The importance attached to food legislation within the framework of international environmental activities was clearly shown in the discussions of the Stockholm Conference on the Human Environment in 1972, in the Monitoring Programme of UNEP and in the relevant negotiations within the OECD. Further interrelations exist with regard to the legislation on weights and measures, plant protection, veterinary medicines, feeds and fertilizers. In all these instances a far-reaching coordination and subdivision of work is required if suitable results are to be achieved. These interdependencies, as well as the steady progress of scientific knowledge concerning the different sectors relevant to food legislation, clearly demonstrate that, food legislation is developing more and more into a multidisciplinary matter.

2) The new Food Acts

Following this general definition of the position of European food legislation, I turn to some essential points of the development during recent years. The very first of these is, of course, the already-mentioned harmonization activity on the supranational and international level. The European Community as well as the Codex Alimentarius Commission established comprehensive harmonization programmes, which within the scope of this report on the development of national legislation, can only be mentioned briefly, but which will, later in this Congress, be discussed in detail. It should be said, however, that the original enthusiasm for harmonization has been replaced by a more realistic point of view. It had to be recognized that, now as before, considerable importance must be attached to national peculiarities and therefore to national legislation, as well.

As to the development of national food legislation, during the last four or five years, first mention should be made of the new Food Acts of the 1970s: the Swedish Food Act of 18 June 1971, the Danish Food, etc., Act of 6 June 1973, the German Act on Foods and Articles for Personal and Domestic Use of 15 August 1974 and the Austrian Food Act 1975 of 23 January 1975, to which should be added the Irish Food Standard Act of 1974.

The Irish Act is primarily intended to provide for the translation of the EEC directives and the recommended Codex Standards into national legislation, therefore its provisions are mainly of a formal nature.

The other four Acts, however, are parts of comprehensive overall reforms of the national food laws in question. They are shaped as basic laws, i.e. they contain only general provisions, while dispositions applying to individual foods are to be laid down in ordinances or in specific laws. Thus, they correspond in their structure and function to the Food Acts of Italy and Belgium already mentioned, whereas the British Food and Drugs Act and the Swiss Food Ordinance include general and specific provisions to a large extent in one single text.

The scope of the four Acts differs. While the Swedish Act refers solely to foods, the Danish Act also authorizes the promulgation of provisions to prevent risks to health originating from articles for everyday use and for the use of consumers which are sold for use in private households. Articles for personal and domestic use, as well as cosmetics, are also covered by the Austrian Act, but in a different manner, insofar as the essential regulations are already contained in the Act itself. The German Act, finally, has the broadest scope of application, covering food, cosmetics and articles of personal and domestic use as well as tobacco products, for which comprehensive regulations are provided. This is, by the way, the general scope of the Belgian Act of 1964 and the new Belgian Bill.

All the new acts share two main objectives: from the substantive standpoint, an intensification of the protection of the consumer against health risks and fraud, and, under a more formal clarification and reorganization of this legislative field, which over the last decades has developed in a rather unorganized manner. In detail the focal points of the new laws may be summarized as follows:

a) SWEDEN

The new Swedish Act envisages three levels of legislative authority. Beside the Food Act there exist a Food Decree and the detailed provisions of the Implementing Ordinance. However, all these involve general regulations.

As to substance, the scope of the Act is being extended and clarified, primarily through new definitions of "food" and "food additives". Furthermore, the new term "foreign substances" has been introduced; it includes all other substances likely to exercise a detrimental effect upon food, such as pesticides, pharmacologically active agents, naturally-occurring poisonous substances and so-called environmental chemicals. A new feature is the authorization to issue compulsory food standards, introduced primarily in view of the incorporation of Recommended Codex Standards into national legislation. It is effectively supplemented by comprehensive labelling regulations requiring inter alia a list of ingredients and date marking. In addition, the provisions relating to the hygiene of staff have been considerably expanded, as have the control provisions rendered even more stringent in 1974. Simultaneously with the promulgation of new legal provisions, a fundamental reorganization of the whole administrative structure has taken place, resulting inter alia in the concentration of different competences into one central Food Office.

b) DENMARK

In its formal aspects, the new Danish legislation follows a similar line, the Act itself being supplemented by a series of general implementing regulations issued during 1973 and 1974. In its substantive aspects as well, the new Danish legislation corresponds, in many points, to the Swedish law. It should, however, be mentioned that the Danish Act uses, instead of the term "foreign substances", the term "contaminants", more frequently used internationally. It also contains comprehensive provisions regarding the composition and labelling of food.

c) FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

The German general reform of food legislation resulted in decisive improvements not only with regard to food, but also to tobacco products, cosmetics and articles of personal and domestic use.

As regards food specifically, the new German Act likewise contains improved definitions. Unlike the law of other countries, its definition clearly distinguishes between food and drugs. Concerning food additives, the term "foreign substances", introduced in 1958, has been replaced by the internationally used term "additives". (It will be recalled that the Swedish Act recently introduced precisely this term "foreign substances ", even with regard to another group of substances.)

All provisions concerning preventive health protection have been considerably improved. In this context, special mention should be made of the regulations on pesticides, the far-reaching power to issue regulations on environmental chemicals of any type and the comprehensive provisions in the fields of veterinary medicine and of other substances with pharmacological effect. Further, the provisions referring to protection against fraud have been decisively improved. Here emphasis is to be laid primarily upon broad restrictions in the field of advertising and upon the prohibition of claims with regard to diseases. Marginally, it may be mentioned that the new German Act also contains far-reaching restrictions and prohibitions regarding the advertising of tobacco products, particularly of cigarettes.

Finally, in addition to further innovations, the Act permits an improvement of food control which, due to the structure of the Federal Republic of Germany, is enforced not by a central federal authority but by the individual Laender.

d) AUSTRIA

The new Austrian Act resembles the German Law in essential points, a fact that may be explained mainly by the identical legal tradition. An important adaptation of German legislation and thus also of the international development in this field is the introduction of the system of positive lists for the use of food additives and for food irradiation. Contrary to German law, the general prohibition of the use of additives without explicit permission also covers all processing aids regardless of whether they remain in the food. Here, a balance must be struck by liberal authorization practices.

A further peculiarity of Austrian Law is that the so-called "consumption products" (Verzehrprodukte) are regarded as a special category of products, placed somewhere between foods and drugs. These products (for instance stomach-fillers or products for giving up smoking) are subject to a registration procedure in the same way as foods for special dietary uses.

Again, the new Austrian Act contains detailed regulations on pesticides and substances with pharmacological effects.

It also contains revised provisions concerning protection against fraud, in which context the prohibitions of advertising with reference to diseases are probably the most comprehensive in present European legislation.

This survey demonstrates the close relationship between the Scandinavian regulations on the one hand and the regulations of the German-speaking countries on the other. This applies, with all due reserves, to the structure of the Acts, legal procedures, definitions, the formulation of prohibitions and orders, and also to enforcement.

As particularly characteristic common features of the Swedish and Danish legislation should be mentioned:

- the requirement of a licence for the production and sale of foods of any kind;
- the requirement of registration of importers and imports;
- the general prohibition of storage of unauthorized food additives in food manufacturing premises;
- the prohibition to repack or to relabel date-marked food;
- the creation of reserved designations for certain foods.

The German and the Austrian Acts, too, have a number of typical common features, in particular:

- the regulation regarding protection against fraud and specifically the legal definition of fraudulent activities;
- the general prohibitions of advertising with reference to diseases;
- the institution of a so-called " Food Code" (Lebensmittelbuch) a compilation of assessment criteria, collated by an independent commission and published by the competent Ministries, but without binding legal force. The only other country with a similar system is Switzerland. The term "Codex Alimentarius" was first used by the Austrian Code, called " Codex Alimentarius Austriacus ".

Apart from these four Acts, decisive changes have taken place in other countries, as already mentioned. To describe all of them in detail would exceed the scope of this presentation. I must therefore limit myself to some essential points and attempt to point up, by typical examples, the most important developments and trends. In this context, also, the developments within the European Community and the Codex Alimentarius will be taken into due account, but for lack of information no reference is made to Spain.

3) New Developments in Food Labelling

The most obvious development during recent years took place in the field of food labelling. This may be considered as a reaction of the legislator to the fundamental change in production and distribution conditions and, as a result of this change, to the increased demand of the consumer for information.

In the 1970s alone, at least five general and comprehensive new regulations were issued in the European area:

- the British Labelling of Food Regulations 1970;
- the Swedish Labelling Regulation under the Food Act, the Food Decree and the Implementing Ordinance of 1971;
- the French Food Labelling Ordinance of 12 October 1972;
- the Austrian Food Labelling Ordinance of 17 December 1973;
- the Norwegian Regulations on the labelling of prepackaged food of 25 July 1975.

As early as in 1966 and again in 1970, the Federal Republic of Germany adapted its general labelling ordinance to the new developments. Extensive labelling provisions also exist in Italy, in virtue of the Food Act of 30 April 1962. As already mentioned, the Danish Food Act of 1973 also contains far-reaching labelling provisions which, however, have not yet been implemented. Finally, new labelling regulations are under preparation in a number of other European countries. In Switzerland the preparatory work on a comprehensive draft will soon be completed, and new regulations are also being prepared in the Netherlands, Belgium and Finland, among others.

Of considerable importance for the legislation within the European region will be the future EEC Directive on Food Labelling. The Commission of the European Community has presented its third draft, discussed by Government experts only recently during a meeting lasting several days and to be discussed again at the beginning of October. In its essential components the EEC Draft Directive is based upon the Food Labelling Standard of the Codex Alimentarius, thus ensuring that future European developments will remain within the scope of the world-wide harmonization activities.

All these regulations and drafts include comprehensive provisions intended to guarantee an adequate information of the consumer. In addition to a series of common labelling elements they also contain detailed individual regulations. Since current interest everywhere is centred upon food labelling legislation, it appears opportune to dwell upon some examples of it in greater detail.

a) Complete lists of ingredients

The principle that prepackaged foods must carry on their labels a complete list of ingredients in descending order of quantity originates in Anglo-American legislation. In the food legislations of continental Europe this principle has so far been accepted only hesitantly. As far as I know, a declaration of the complete list of ingredients is at present required, outside the United Kingdom, only by Italy (since 1962), Austria (since 1968), France (since 1972) and Norway (since 1975). Other countries still require, for the time being, only a declaration of the essential components.

It may however be expected that, in the near future, the principle of a complete list of ingredients will be generally accepted. Not only does it constitute the basis of the Food Labelling Standard of the Codex Alimentarius, but the future EEC Directive will also require it. Furthermore, such a list is being emphatically called for by consumers' associations everywhere. Accordingly, the national regulations presently being elaborated provide for the introduction of such lists.

In practice, however, the principle of the list of ingredients is not as decisive as the extent of the exceptions authorized. In this respect, the use of so-called class names ranks first. Here there appears to exist a general agreement of principle, but in individual cases much uncertainty can be found. Differences of approach can be observed, for instance, with regard to the obligatory declaration of water. While water must, under French and Italian legislation be declared an ingredient as a matter of principle, other countries, such as the United Kingdom, do not as a rule require such a declaration. According to the Austrian Act the declaration of water is more or less linked to consumer expectation. The EEC Draft Directive again provides for exactly defined exceptions.

Another special problem is the question of the labelling of the so-called carry-over. Again, no convincing solution is yet in sight. Indeed, the question will have to be raised whether a carry-over, admissible as such, would actually need obligatory labelling at all.

As a rule, exceptions from the complete list of ingredients should be permitted only insofar as this would result in a label more easily understood by the consumer. Thus it will normally be more informative for the consumer to be told the effect of a food additive than its complete chemical designation.

b) Date-marking

Obligatory open date-marking, some years ago still a matter of violent discussion, has made considerable progress in recent years.

Introduced in the Federal Republic of Germany and in Austria as early as in 1966 and 1968 respectively, it was adopted by a number of European countries during the 1970s, for instance by Sweden in 1971, by France in 1972 and only recently by Norway as well. However, much more important than this visible progress is the general trend becoming apparent particularly in the field of international harmonization activities. Both in the Codex Alimentarius and in the European Community an obvious reversal of trend in favour of open date-marking is to be observed. In both organizations negotiations are now, after a long period of hesitation, being notably accelerated. This development, surprising even for a vigorous advocate of open date-marking of long standing, will not fail to affect national legislation. Therefore it may safely be assumed that, in the foreseeable future, open date-marking will generally become an established component of national regulations in the field of food labelling.

For the time being, the system of date-marking is still undecided. Here., the date indications, legally fixed, or voluntarily practised, range from the date of manufacture through the date of packaging, the expiry date, the sell-by date, the best-before date, the last-consumption date to the minimum durability date. In addition, the systems as such are often rather difficult to differentiate clearly.

However, different as these systems may be at present, there can be observed a clear trend favouring the minimum date. This dating is included, in principle, in the future EEC Directive, and it is being recommended by the Codex Committee on Food Labelling as the method of first choice.

It is generally agreed that, in addition to date-marking, storage or holding instructions are needed. In this respect as well, a uniform development of the European food legislation can be foreseen.

c) Nutritional labelling

Still uncertain is the development of nutritional labelling. In this context, concrete legislative measures are to be observed at present only in the field of foods for special dietary uses, as in France, Austria, the Federal Republic of Germany, Switzerland, the Netherlands and Sweden. The matter is also being partially dealt with in connection with specific claims, as for instance in the United Kingdom and Norway.

This may explain the obvious reluctance of national legislators with regard to general regulations in this sector. In some countries attention is drawn to the possibility that the consumer will confuse foods for general use with foods for special dietary uses. It is also argued that a number of essential reference factors are not yet satisfactorily clarified, such as the problems of recommended daily allowances (RDA) and the computation of average values for the different data.

In view of this situation it appears rather unlikely that, within the European region, general regulations concerning compulsory nutritional labelling will be established in the near future. Some changes, however, may be made in the system of conditional nutritional labelling, which forms for instance the basis of the general regulation in the United States. According to this system, nutritional labelling is required only if the label contains special indications or claims referring to the nutritive or physiological calorific value of the food. Similar provisions are to be found in Swedish legislation, and the British regulations on nutritional claims are also based upon this system. A general regulation of this type is in preparation in the Federal Republic of Germany. In addition, efforts are being made in several countries to achieve, on a voluntary basis, a certain order in this field. Developments of this kind can be observed for instance in France, Norway and the Netherlands.

d) Claims

The problem of regulating Claims has so many facets that, within the scope of this presentation, only some fundamental principles can be dealt with.

Generally it may be stated that in this field as well, a number of countries have taken measures during recent years to improve the protection of the consumer. Thus, the general provisions relating to the protection against fraud have often been rendered more stringent. In this connection it is being required that the person making a claim must, in case of dispute, demonstrate its accuracy.

Further, there is an increase of absolute prohibitions of claims, whether or not proved false. For instance, in Italy, France, the Federal Republic of Germany, Austria, Switzerland and Denmark, inter alia, it is forbidden to advertise foods by claiming that they may prevent or cure diseases. In a number of countries, exceptions are provided for in special instances: in the Federal Republic of Germany and in Austria, for instance, exceptions are made for foods for special dietary uses, while in France and Belgium the general prohibition explicitly applies also to this category of foods, although specific exceptions are allowed in France. The Swiss regulation is similar, but provides for exceptions in each individual case. The proposals of the EEC Food Labelling Directive and the General Directive on Foods for Special Dietary Uses also envisage the prohibition of claims related to diseases, providing for exceptions in special regulations. The British Labelling of Food Regulations, on the other hand, adopt a totally different principle, invariably admitting the evidence of efficacy in defence of such claims.

In addition to health-related matters, the advertising of alcoholic beverages is meeting with increasing public interest. Here Norway is probably the only country to have issued a comprehensive prohibition of advertising, which becomes effective on 1 April 1976. Partial prohibitions of alcohol advertising also exist in France and in Switzerland. In several other countries, the relevant industries have submitted to voluntary restrictions, and in the Federal Republic of Germany self-restrictive measures are presently under consideration.

Reverting to the claims proper, it must be stated that no uniform line is as yet visible in European legislative development. National situations are probably still too different. All the more importance must therefore be attached to the discussions on the problem of claims within the Labelling Committee of Codex Alimentarius. This year, these discussions have resulted in rather useful guidelines which, although intended for use by the Codex Committees only, will nevertheless exercise, in the course of time, a certain influence upon national legislations.

4. Foods for Special Dietary Uses

In the field of foods for special dietary uses, development remains, now as before, irregular. Thus, British legislation deals with this important group of products in its Labelling of Food Regulations 1970, but only under the narrow aspect of claims, and the Belgian Royal Decree of 27 October 1972 also limits itself to contemplating labelling aspects. In several other countries we find partial regulations which, as such, also relate to matters of composition, for instance the Norwegian Ordinance on Dietetic Foods of 18 July 1973 and the Danish Ordinance on Infant Formulas of 19 March 1971. The new Swedish food legislation, on the other hand, generally subjects the marketing of foods for special dietary uses to a licence and also establishes conditions regarding composition, labelling and claims. In general, this system follows the Italian pattern, as laid down in the Act of 29 March 1951. The new Austrian legislation, again, provides for registration with the competent authorities and empowers them, within three months, to object to the distribution of the product. More extensive regulations are contained in the Swiss Food Ordinance, although here an authorization is needed for claims only. The most sophisticated current regulations are probably those of France and the Federal Republic of Germany; in both countries, extensive new amendments took effect in 1975.

This rather irregular development is also reflected in the negotiations on foods for special dietary uses within the European Community and the Codex Alimentarius; in both, the deliberations have continued for years but have made very slow progress.

However, both organizations have started from broad conceptions, aiming at regulations which, in addition to matters of labelling, also govern production, composition and quality. Ultimately, the trend of national legislations also takes this course. A relevant indication is provided by the definitions of foods for special dietary uses in Austria, Belgium and France: following the German and Swiss pattern, they expressly emphasize that foods for special dietary uses must differ from common foods not only by their designation, but also - and primarily - by their specific criteria and by their particular suitability. Furthermore, several countries have laid down requirements in connection with licences. I understand that in the United Kingdom as well, there is a tendency aiming at linking labelling provisions to certain criteria of composition.

In addition to quality and dietetic suitability, labelling undeniably plays a decisive role in connection with foods for special dietary uses. I have already drawn attention to regulations relating to advertising and nutritional claims in this field. Date-marking also stems originally from this sector. Similarly, labelling problems will also take on particular importance in the future development of this special field.

Finally, a characteristic feature of current development in this field is intensified supervision and control. In several countries, this control is enforced through the already-mentioned licencing requirements. A somewhat different approach is taken by the new French regulation on infant formulas, which imposes self-surveillance on the manufacturer. In addition, the manufacturer or importer of any food for special dietary uses is legally bound to submit to the authorities complete pertinent data, and the procedure must be renewed every ten years. The submission of records showing inter alia the method of production, the dietetic suitability and the analyses of the products concerned, is also being envisaged in several other countries.

The German regulation imposes no such control measures, except that a licence is required for the manufacture of iodized salt. As a counterpart, however, the German regulation probably contains the most comprehensive substantive legal provisions within the European region.

5) Food additives and contaminants

Almost all European countries have issued new regulations on food additives during recent years. This is due not only to the intensive legislative activities of the European Community in this field and the extensive work within the Codex Alimentarius Commission, but also to scientific progress and, ultimately, to an increased awareness of the need for most comprehensive protection of the consumer against health hazards.

The priority of consumer health protection over economic interests in recent years has also resulted in clearly more restrictive authorization practices. On first sight, the situation regarding regulations on pesticide residues is less encouraging.

Here, the EEC Directive, pending for several years, has still not been promulgated, owing to differences of opinion between the former six and the new member states. As already mentioned, several countries, such as the Federal Republic of Germany, France and the Netherlands have however introduced in advance the proposed tolerances into their national provisions. In Italy and Belgium corresponding regulations are being prepared. In countries not members of the European Community, such as Switzerland, Sweden and in Austria, tolerances have also been established in recent years or are being elaborated. In view of the specific global implications of this matter, the standards of the Codex Alimentarius will be of increased importance. It therefore appears the more desirable for the European countries to agree on a common approach within the Codex Alimentarius Commission with regard to generally acceptable tolerances, that is, values mostly lower than those envisaged for the time being.

The development of European legislations relating to other contaminants is still rather heterogeneous. Certainly, to a great extent this is due to the complexity of the matter, but such regulations have been assigned higher priority in recent years. A number of countries already have provisions regarding the admissible lead content in food, and the first regulations on mercury residues in or on foods have been promulgated, though the stipulated tolerances are often restricted to fish. This holds true for instance for Italy, France, the Federal Republic of Germany, Denmark and Sweden.

Even less developed are regulations on the admissible aflatoxin content of certain foods or groups of foods. According to the information available, such specific legal regulations currently exist only in France, Italy, the Netherlands and Denmark. In the Federal Republic of Germany, preparations for a comprehensive and relatively restrictive regulation are almost complete. It must be admitted, however, that in individual countries the pertinent provisions differ widely. The same applies to the broad field of veterinary medicines and of other substances with pharmacological effect. Here, the new German legislation already referred to provides a comprehensive regulation, applying not only to the distribution and application of substances, but also to the treatment of slaughter animals and to the still admissible residues of such substances in food. Similar regulations are now possible under the new Austrian Act. The new French Law on Veterinary Pharmacy of 29 May 1975 has a more limited scope, containing detailed provisions on licensing, prohibitions and use of veterinary medicines. In addition, several countries, such as the Netherlands, Denmark and Italy, have provisions restricting or prohibiting the use of certain individual substances with pharmacological effects.

D. ECKERT

Comparatively few concrete provisions are yet to be found for materials entering into contact with foods. According to available information, detailed regulations exist only in France and Italy, both dating from 1973. In several other countries this problem is dealt with only within the framework of general protective provisions or only partially, for instance, with regard to lead and/or cadmium in certain domestic equipment. Provisions of this kind are to be found, to varying extents, in the Federal Republic of Germany, the United Kingdom, Ireland, the Netherlands and Denmark. The directives under discussion within the European Community on this matter will therefore assume particular importance for the development of future national legislations in Europe.

Ladies and Gentlemen, this concludes my presentation. I should like to express my sincere thanks to all who have assisted me in what is, after all, the rather difficult task of collecting information on the subject. My thanks are also due to this distinguished audience for its patience.

In view of the breadth of the subject, I could by no means be exhaustive. Actually, this subject alone would justify the holding of a conference, and it appears to me to be worth dealing with in detail. However, I hope to have succeeded in identifying some important developments and trends of modern food legislation in Europe and in showing that such legislation can only prove to be effective if it is realized on a European and, ultimately, on a world-wide scale. This target should be the concern of us all.

◦ ◦ ◦ ◦ ◦ ◦

RÉSUMÉ

L'évolution récente des législations alimentaires dans les pays européens

par Dieter Eckert, LLM, "Ministerialdirigent" au Ministère fédéral de la jeunesse, de la famille et de la santé publique, Bonn-Bad Godesberg

Depuis la deuxième guerre mondiale les conditions nouvelles de production et commercialisation des denrées alimentaires ont amené les pays européens à accroître leur activité législative dans le secteur du droit de l'alimentation. Après avoir brossé un tableau général de ladite activité, l'auteur décrit plus en détail les lois de réforme de base intervenues dans ce secteur au cours de la présente décennie dans quatre pays européens. Parallèlement, ainsi que le montrent les travaux des organisations internationales dont il est ici donné un aperçu, on a assisté à une internationalisation de plus en plus poussée des problèmes qui caractérisent cette branche du droit.

L'oeuvre ainsi entreprise s'inspire du principe de la protection préventive des consommateurs. Ce principe avait trouvé un commencement d'exécution lors de l'adoption par les législateurs, au cours des années cinquante, du système des listes positives d'additifs aux aliments. Il aboutit à présent à conférer une plus grande interdisciplinarité aux problèmes à résoudre.

Dans le domaine de l'étiquetage les dispositions nouvelles sont marquées par une tendance à imposer l'énumération complète des ingrédients et le mention de la date en clair, mais aussi par un manque d'uniformité dans les solutions qu'elles apportent en matière d'étiquetage nutritionnel et d'information publicitaire. Dans le domaine des aliments diététiques la structure et le champ d'application de la réglementation varient d'un pays à l'autre. Il en est du même pour ce qui est du régime des additifs et des contaminants, dans le cadre duquel ont été jusqu'ici peu réglementées certaines questions très actuelles, telles que le taux d'aflatoxine et le contrôle à exercer sur les matériaux de contact alimentaire.

II

L'ELABORATION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES THE ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS

Président de séance
Chairman of the session

M.J.L. DOLS
Former Chairman of the Joint FAO/WHO
Codex Alimentarius Commission
Vice-President of EFLA

vendredi 26 septembre 1975, matinée Friday,
September 26, afternoon

A.- Rapports généraux
General reports

1. L'ELABORATION ET L'ACCEPTATION
DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
(ASPECTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS)

par

Alain A. Gérard, chargé de cours à l'Université de Bruxelles,
 secrétaire général de l'AEDA

1. THEORIE GENERALE DE L'ELABORATION ET DE L'ACCEPTATION DES
 NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES.

1.1. La notion de norme alimentaire et son développement dans la
pratique internationale

Dans un rapport consacré à un examen d'ensemble des aspects juridiques et institutionnels de la normalisation internationale des produits alimentaires, il me paraît important, avant d'en rechercher les objectifs et d'en étudier les méthodes de travail, d'analyser la notion même des normes alimentaires que l'on veut établir.

Dans son acception la plus générale, le concept de norme alimentaire relève d'une nécessité socio-économique, qui est celle d'établir des bases de référence objectives et stables en vue, essentiellement:

- a) d'identifier le produit faisant l'objet de la norme (normes d'identité);
- b) de déterminer les qualités substantielles minimales qu'il doit présenter, notamment quant à son contenu (normes de composition);
- c) de délimiter éventuellement des niveaux différenciés de qualité pour un même produit (catégories commerciales ou normes de qualité, " food grades " en anglais, " Handelsklasse " en allemand);
- d) de fixer les méthodes de mesure ou de contrôle permettant de vérifier la réalité des caractéristiques et qualités exigées (critères de pureté, méthodes d'analyse et d'échantillonnage);
- e) enfin, d'uniformiser et de rationaliser les modes de présentation au public (normes d'étiquetage et de présentation).

On sait à quel point le développement technologique et économique de la production des aliments et des boissons, les méthodes modernes de leur distribution, la diversification et la complexité sans cesse croissantes des produits, ont donné lieu depuis quelques années à un effort concerté de normalisation:

A. GERARD

-
- effort concerté, sur le plan national d'abord, entre les autorités publiques responsables, les experts scientifiques, les opérateurs économiques (producteurs et distributeurs) et les partenaires sociaux (organisations représentatives des consommateurs);
 - effort concerté, également, au niveau international, le plus souvent dans le cadre d'organisations techniques spécialisées ou d'institutions de coopération régionale, soit entre délégués gouvernementaux assistés de leurs experts, soit entre représentants des syndicats professionnels ou industriels intéressés.

Les divers rapports présentés au cours de ce congrès international, les interventions qui leur feront suite, de même que l'abondante documentation qui vous a été remise (et qui est due à l'inappréciable collaboration des spécialistes les plus avertis de ces problèmes; je tiens à leur exprimer ici notre très vive gratitude), permettront d'analyser en profondeur cette évolution caractéristique de notre temps.

Sans doute l'objectif le plus immédiat de la normalisation alimentaire internationale se situe-t-il au niveau du commerce et de la libre circulation des produits à travers les frontières. C'est là, on le sait, l'une des préoccupations majeures de la politique économique organisée au sein de la C.E.E. (marché commun). Cette motivation implique l'élimination des entraves techniques aux échanges, c'est-à-dire, selon l'excellente définition qui figure dans le 10^e Rapport général sur les activités de la Communauté économique européenne:

"toutes les difficultés résultant, pour les marchandises,
 "des divergences entre les dispositions législatives,
 "réglementaires et administratives des Etats membres qui
 "concernent la qualité, le conditionnement et le contrôle
 "des produits ".

Mais si les motivations de la normalisation internationale se limitaient à cet objectif purement mercantile, sa réalisation ne présenterait, techniquement, pas de grand problème: il suffirait, en effet, de ramener les normes internationales aux exigences les moins contraignantes dans l'ensemble des pays qui souhaitent échanger leurs produits. Or, on peut constater tous les jours l'ampleur et la complexité des travaux de normalisation au niveau international. C'est que chaque Etat moderne a pris conscience - une conscience qui n'a pu que se renforcer sous l'aiguillon' des organisations, publiques ou privées, qui ont entrepris d'exprimer et de défendre les intérêts des consommateurs - que la protection de la santé publique et la garantie de l'honnêteté du commerce passent, dans le secteur si important des denrées alimentaires, par une sévérité accrue dans la définition des exigences de qualité et de présentation qui s'appliquent aux produits.

La difficulté consiste, dès lors, et elle est de taille!, à concevoir et à déterminer au niveau international un niveau équivalent, et bien entendu suffisant, de protection des consommateurs, et ce, sans que cette démarche puisse être utilisée comme, un moyen de maintenir des divergences normatives non nécessaires dans le but, bien sûr inavoué, de réaliser des discriminations

arbitraires entre les opérateurs économiques des divers Etats en présence. Nul n'ignore que cette recherche d'un équilibre complexe fait l'objet, au sein des instances de la C.E.E., d'efforts considérables d'harmonisation des réglementations nationales et aussi, quelquefois, de difficiles et laborieux compromis.

Il apparaît donc en résumé que, si l'objectif de la normalisation alimentaire internationale est économique dans ses implications immédiates, il est, davantage encore, social dans ses implications profondes et dans la manière dont cette normalisation est en fait organisée au niveau international car, de toute évidence, la protection de la santé des consommateurs et l'honnêteté du commerce doivent être conçues et réalisées de manière équivalente dans des ensembles de pays jouissant d'un niveau de vie et de développement économique comparables.

C'est précisément en raison de cet impératif de protection que la pratique a étendu le concept de norme alimentaire jusqu'à comprendre un éventail toujours plus complexe et pratiquement exhaustif, de spécifications qui se rapportent à un produit ou à un genre 'de produits identité, qualité des ingrédients, additifs, critères de pureté généraux et spécifiques, méthodes d'analyse et d'échantillonnage, prescriptions d'étiquetage et de présentation, etc., de manière à recouvrir l'ensemble des éléments à l'égard desquels il apparaît que la protection des consommateurs doit être assurée. Sur le plan international, une telle-conception détaillée de la norme alimentaire s'est concrétisée tout particulièrement dans l'ensemble considérable de travaux de normalisation réalisés par la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius.

Sur le plan des principes, cette orientation a cependant fait l'objet de critiques. Ainsi le Centre de recherches sur le droit de l'alimentation (fondé et dirigé à l'Université de Bruxelles par le Professeur BIGWOOD) a exprimé l'avis que la notion de norme alimentaire devrait se limiter à ce qui constitue son essence, à savoir la définition du produit (et sa teneur en ingrédients de nature à la caractériser ") ainsi que son identification (c'est-à-dire, la dénomination à laquelle il peut prétendre s'il est conforme à la définition donnée). Notamment, selon cette opinion doctrinale, les limitations d'emploi des additifs (qui ne correspondent pas à des exigences, mais à des tolérances), de même que celles qui concernent l'ensemble des produits, alimentaires. ou de vastes catégories génériques, n'ont rien à voir avec la normalisation ainsi conçue et devraient donc trouver leur place dans des réglementations distinctes, de source nationale ou internationale. Cette conception de norme simplifiée revendique l'avantage d'une plus grande souplesse, en permettant notamment une acceptation plus aisée des normes par un grand nombre de pays, puisqu'elles seraient débarrassées de tout ce qui est sans rapport avec l'identification du produit normalisé et avec la définition de sa composition en ingrédients caractéristiques.

Il est généralement opposé à cette argumentation que la libre circulation des produits dépend tout autant de l'élimination des divergences relatives, par exemple, à leur teneur tolérée en additifs ou en contaminants, ou encore à des prescriptions d'étiquetage. D'autre part, l'harmonisation internationale de normes " simplifiées ", telles que proposées par le Centre de Bruxelles, ne constituerait qu'une partie de la protection internationale des consommateurs. Ces raisons expliquent que cette théorie n'a pas été, jusqu'à présent, entérinée dans la pratique internationale malgré les avantages de simplification et de souplesse qu'on peut y rechercher.

Au sens strict, une norme alimentaire concerne un produit déterminé ou une catégorie très précise de produits (par exemple, les produits laitiers, les produits à base de viande). On parle alors de normes spécifiques, ou encore de normes dites verticales.

Toutefois la normalisation peut s'attacher aussi à la définition de caractéristiques communes à l'ensemble des denrées alimentaires et des boissons ou à une gamme générique et étendue de produits: on parle alors de normes générales, ou encore horizontales. C'est le cas en particulier pour les prescriptions générales d'étiquetage, les règles préventives de la contamination ou l'emploi des additifs (détermination des substances d'addition autorisées, sous réserve de spécifications complémentaires éventuelles par produit).

Des prescriptions " verticales " peuvent bien entendu se référer à des dispositions d'une norme " horizontale ". Inversement, les dispositions d'une norme " horizontale " s'appliquent sous réserve des prescriptions " verticales " à des types de produits spécifiques.

Lorsqu'on envisage enfin la portée que l'on veut donner aux normes alimentaires, une distinction peut être faite entre les normes obligatoires et les normes facultatives. Les premières sont exprimées sous la forme d'un acte contraignant (loi ou règlement national, convention internationale), les secondes sous la forme d'une recommandation non contraignante (normes recommandées). Mais il faut bien admettre que cette distinction n'est que juridique: car la nature même de la norme alimentaire (caractère de stabilité et d'objectivité) fait que de nombreuses normes qui ne sont pas coulées dans des textes légalement obligatoires -par exemple, celles qui sont établies par des collèges d'experts ou qui émanent de recommandations internationales - peuvent acquérir en pratique une valeur obligatoire indirecte dans la mesure où elles sont considérées comme des " codes d'usage ", exprimant les usages loyaux et constants du commerce, ou encore les " good manufacturing practices ". En effet elles constituent, à ce titre, une base de référence pour les cours et les tribunaux.

Il faut également noter que de nombreuses normes recommandées revêtent une valeur conventionnelle elles s'imposent par conséquent aux opérateurs économiques qui déclarent s'y référer, soit explicitement, soit implicitement (par le fait de l'utilisation d'un label ou d'une dénomination normalisée). C'est le cas des normes industrielles résultant d'accords entre entreprises, ou des normes recommandées auxquelles il est fait expressément référence dans des conventions commerciales, notamment pour déterminer des niveaux spécifiques de qualité. Des organisations internationales telles

que la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies et l'OCEE, ainsi que (sur un plan non gouvernemental) l'ISO, ont grandement contribué au développement de normes commerciales de ce type.

1.2. Méthodes d'élaboration des normes alimentaires internationales

Dans tous les secteurs économiques, même non alimentaires, la normalisation internationale en vient à constituer l'un des aspects les plus marquants de l'unification ou de l'harmonisation du droit dans le monde.

Par unification, il faut entendre le remplacement, à propos d'une matière donnée, de réglementations divergentes en vigueur dans plusieurs pays par une réglementation unique. Au contraire, l'harmonisation de réglementations nationales différentes consiste à aménager celles-ci dans la mesure limitée qu'exige la suppression des divergences faisant obstacle à la réalisation du but recherché (par exemple, à la libre circulation des marchandises d'un pays à un autre).

La portée de cette harmonisation dans le droit interne des pays adhérents est un problème qui dépasse le cadre de notre sujet et qui sera évoqué dans l'exposé de M. DELVILLE. Précisons cependant que l'harmonisation internationale peut être de différents types (1):

- a) Elle est totale lorsqu'elle consiste à substituer les dispositions de la norme harmonisée à celles de la norme nationale pré-existante, ce qui implique que seuls seront acceptables les produits conformes à la norme internationale.
- b) Elle est partielle, ou mieux encore, optionnelle lorsqu'elle ne s'impose qu'aux produits soumis au trafic international, laissant aux Etats participants la liberté de maintenir leurs normes nationales pour les produits commercialisés sur leur territoire.
- c) Elle peut se borner à un simple renvoi à des normes déjà existantes (éventuellement à des simples normes nationales) pour tous les produits destinés à circuler entre les pays adhérents.
- d) Elle peut consister également à déterminer une reconnaissance réciproque des contrôles tels qu'ils sont pratiqués par le pays exportateur à l'égard de produits déterminés: cette reconnaissance sera en principe subordonnée à la conformité desdits produits à des normes préétablies, généralement celles du pays importateur (reconnaissance conditionnelle des contrôles).

Ceci étant rappelé, il nous faut examiner selon quelles méthodes formelles, selon quelles procédures, les normes alimentaires internationales sont élaborées.

(1) Cf. F. BON: "Les entraves techniques aux échanges commerciaux", Revue du Marché commun, 1969, n° 125, pp. 369 à 387.

D'après le droit international traditionnel, l'établissement de règles internationales à caractère de normes ne peut résulter, directement ou indirectement, que de conventions entre les divers Etats intéressés. De cette manière en effet la règle internationale tire sa validité d'un engagement formel, pris par chacun des Etats, d'accepter cette règle et d'en imposer l'application sur son territoire.

La norme internationale présente dans ce cas un caractère conventionnel. Ainsi que l'a fait ressortir le professeur MALINTOPPI, de la Faculté de Droit de Modène, deux hypothèses peuvent alors se présenter (2):

- (i) Celle de l'utilisation directe d'un accord international: la norme constitue l'objet même, ou l'un des objets, d'un accord international spécifique. Elle est élaborée généralement au sein d'une conférence internationale réunie à cet effet, souvent à l'initiative et dans le cadre d'une organisation internationale (par exemple, le Conseil de l'Europe, ou encore une organisation technique de produit telle que l'O.I.V.).

La norme ainsi élaborée peut prendre l'aspect d'une " loi uniforme " que les Etats signataires de l'accord s'engagent à insérer dans leur législation propre.

Elle peut également - et c'est d'ailleurs le cas le plus fréquent - déterminer les conditions de mécanismes juridiques de reconnaissance mutuelle de produits, ou de contrôles nationaux (ainsi en est-il, par exemple, des conventions internationales relatives à la reconnaissance et à la protection des appellations d'origine).

- (ii) Celle de l'utilisation indirecte d'un accord international: il ne s'agit plus ici d'insérer dans un traité des dispositions normatives ou renvoyant à des normes pré-existantes, mais bien d'utiliser des structures institutionnelles établies par un " traité-cadre " antérieurs afin d'organiser l'élaboration et l'entérinement, sur le plan international, du type de norme envisagée.

Celle-ci est préparée par un organe exécutif, qui peut être le secrétariat de l'Organisation en cause. Elle est ensuite approuvée par un organe décisionnel pourvu de compétences normatives et composé de représentants des gouvernements des Etats membres de l'Organisation.

-
- (2) "Les relations entre l'harmonisation et l'unification du droit et la technique de l'unification ou de l'harmonisation par la voie d'accords internationaux", L'unification du droit, annuaire 1968-69 (tome II, p. 43 et s., éditions UNIDROIT, Rome)

L'exemple le plus notable est évidemment celui de la Communauté Economique Européenne, qui met en oeuvre des compétences de nature supra-nationales. Mais certaines organisations internationales de produits (tel, par exemple, le Conseil Oléicole International) ont été instituées en vue d'élaborer des normes techniques internationales en exécution d'un Accord de base.

Parallèlement à ces méthodes classiques et conventionnelles, la pratique internationale des dernières années a cependant considérablement développé des méthodes non conventionnelles, c'est-à-dire sans utilisation d'un accord international, pour la détermination de normes applicables aux marchés internationaux.

Ces méthodes, qui ne présupposent donc ni le recours direct à des conventions internationales ni l'existence de dispositions habilitantes inscrites dans un traité préalable, ne visent pas à réaliser par elles-mêmes un engagement international, mais à fournir aux gouvernements intéressés des spécifications techniques uniformes susceptibles d'être acceptées par un ensemble d'Etats, chacun de ceux-ci n'étant lié que par son acceptation unilatérale ultérieure.

En principe cette élaboration non conventionnelle s'effectue au sein de réunions d'experts gouvernementaux et, le plus souvent, dans le cadre d'organisations internationales spécialisées à caractère intergouvernemental, telles que la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius, ou d'organisations de coopération régionale telles que le Conseil de l'Europe ou la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

Elle peut également avoir pour cadre des organisations non gouvernementales, telles que l'I.S.O. (Organisation internationale pour la Normalisation) ou la Fédération Internationale de Laiterie, et s'effectuer sur la base de travaux réalisés par des groupes d'experts scientifiques ou industriels et coordonnés au niveau international.

1.3. Modes d'acceptation des normes alimentaires internationales

Le processus juridique qui a pour aboutissement de rendre une norme internationale effectivement applicable dans les pays qui ont participé à son élaboration, ou qui y ont apporté après coup leur adhésion, relève du problème général de la " réception des normes alimentaires internationales dans les droits nationaux ", auquel une autre séance du présent Congrès est consacrée.

Il n'empêche que cette " réception " des normes internationales trouve son point de départ dans les conditions d'acceptation de la norme par les Etats intéressés, indépendamment du degré d'intégration dont cette norme fera effectivement l'objet dans leur droit interne respectif.

L'acceptation d'une norme résulte d'un acte officiel et non équivoque d'un gouvernement, établi selon ses règles constitutionnelles propres et en vertu duquel l'Etat en cause déclare adhérer à cette norme et s'engage à s'y conformer et à en imposer le respect sur son territoire.

La forme et la nature de l'acte d'acceptation peuvent cependant varier, notamment en raison du mode d'élaboration de la norme internationale.

- a) En cas d'utilisation directe d'un accord international, l'acceptation est évidemment de nature conventionnelle puisqu'elle consiste pour l'Etat acceptant à souscrire au traité qui détermine la norme ou à y apporter son adhésion ultérieure.
- b) En cas d'utilisation indirecte d'un accord international, la normalisation est réalisée par une institution dont les compétences propres lui permettent de déterminer des dispositions normatives. L'acceptation apparaît donc de nature institutionnelle, car la simple adoption de la norme selon la procédure prévue par le traité organique vaut, d'emblée, engagement de la part de tous les Etats participants (c'est le cas, plus particulièrement, des normes élaborées par la C.E.E.).
- c) Lorsqu'enfin la norme est élaborée sans utilisation d'un accord international, l'engagement de chaque Etat repose sur sa seule déclaration d'acceptation, et est limité par la teneur de cette déclaration. L'acceptation est dans ce cas de nature unilatérale.

Quel que soit le mode d'acceptation par les Etats, celle-ci peut éventuellement être assortie de réserves qui en limitent la portée, mais il va de soi que ces réserves ne sauraient avoir pour objet des dispositions substantielles ou fondamentales de la norme, sous peine de rendre purement fictive l'acceptation tout entière.

En cas d'acceptation conventionnelle d'une norme (selon la définition qui vient d'en être proposée), les réserves doivent être introduites lors de la signature du traité normatif, ou au moment de l'adhésion ultérieure à ce traité. Si l'acceptation est institutionnelle, elle résulte de l'application des dispositions du traité organique: des réserves ne peuvent donc être invoquées que dans la mesure où elles sont admises par ce dernier (cas des "clauses de sauvegarde" dans le système institutionnel des-Communautés européennes). Lorsqu'enfin l'acceptation est de nature purement unilatérale, les Etats doivent mentionner leurs réserves éventuelles dans leur déclaration d'acceptation.

L'acceptation d'une norme par un Etat peut être retirée, voire modifiée. S'il s'agit d'une norme conventionnelle (résultant d'un accord international), le retrait de l'acceptation doit s'effectuer selon une procédure de dénonciation déterminée par le traité même. S'il s'agit d'une norme élaborée en dehors d'un

cadre conventionnel, et donc acceptée par déclaration unilatérale, le retrait de l'acceptation ou la modification de sa portée exige traditionnellement une notification préalable aux autres Etats intéressés, ou encore à l'Organisation internationale au sein de laquelle la norme a été élaborée.

2. L'ACTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LE DOMAINE DE LA NORMALISATION DES PRODUITS ALIMENTAIRES

2.1. Typologie sommaire des organisations internationales concernées.

La documentation préparée à l'intention des participants à ce congrès, encore qu'elle ne soit que fragmentaire et simplement exemplative, montre à quel point les organisations internationales qui, à l'heure actuelle, contribuent à la normalisation des produits alimentaires dans le monde sont nombreuses et variées.

Il va de soi que ces organisations sont à caractère intergouvernemental lorsque la normalisation s'effectue par le moyen de la conclusion d'un accord international, ou encore lorsqu'elle est élaborée dans le cadre d'une institution qui dispose de pouvoirs normatifs (utilisation, directe ou indirecte, d'un accord international). Mais nous ayons déjà indiqué que si les normes à élaborer sont préparées sans utilisation d'un accord international, les organisations qui leur servent de cadre peuvent aussi bien être de nature gouvernementale que de nature non gouvernementale.

Si l'on veut distinguer les organisations internationales de normalisation alimentaire d'après l'étendue géographique de leur activité, on constate immédiatement que certaines d'entre elles -qu'elles soient ou non de nature gouvernementale, - présentent un caractère universel, ce qui signifie qu'elles sont à vocation mondiale, alors que d'autres au contraire ne concernent qu'une région géographique déterminée, qui peut être un continent géographique (l'Europe dans sa totalité) ou des ensembles d'Etats liés entre eux par des solidarités politiques, économiques ou culturelles (bloc " atlantique ", organisations européennes occidentales, unions économiques organisées, etc.).

Une autre distinction intéressante concerne le caractère général ou spécifique des organisations internationales en cause.' Il est évident que pour les organisations de coopération régionales, ou pour celles dont l'objet est de réaliser un certain niveau d'intégration économique de plusieurs Etats, la normalisation des produits ou celle des produits qui s'y rapportent, ne constitue qu'un des aspects de leur activité. Inversement, il existe un nombre de plus en plus important d'organisations internationales qui ont été instituées dans un but délibéré de normalisation: celle-ci peut toutefois concerner, selon la nature et les objectifs de l'organisation, soit un ensemble indéterminé de produits ou de méthodes techniques (cas de la Commission du Codex Alimentarius, et aussi de l'ISO), soit un type de produits spécifiques (cas des organisations internationales de: produits de base).

Au niveau, cette fois, des objectifs - et indépendent des motivations générales de la normalisation, que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer - on peut relever une très grande variété dans l'action poursuivie par les organisations internationales intéressées. Cette différenciation relève de la portée particulière des normes alimentaires que ces organisations entendent promouvoir.

A ce point de vue, il est incontestable que le degré de développement le plus avancé est celui de la Communauté Economique Européenne (CEE), puisque cette organisation dispose de pouvoirs normatifs lui permettant de superposer ou de substituer, aux règles nationales des Etats membres des normes à caractère contraignant et " supranational ". Ce dernier terme est évidemment à mettre entre guillemets, car si le sens donné à ce terme "supranational" implique que les normes communautaires européennes s'imposent directement et immédiatement à tous les opérateurs économiques à l'intérieur des Etats, il est certain que des nuances devraient être apportées et qu'un assez long chemin encore reste à parcourir sur la route qui conduit à l'édification d'une véritable fédération européenne.

En dehors de ce cas notable et très important certes, mais néanmoins particulier de la Communauté Européenne, la pratique montre que les organisations internationales intéressées à promouvoir des normes alimentaires peuvent orienter leur action aussi bien vers la conclusion d'accords internationaux (et c'est souvent le cas lorsqu'il s'agit de questions de principe susceptibles de recevoir une application générale et assurées d'une relative stabilité) que vers la détermination de règles à caractère technique dont l'approbation ultérieure sera recommandée aux gouvernements des divers pays intéressés. On peut d'ailleurs remarquer qu'une même organisation internationale (par exemple, le Conseil de l'Europe) peut adopter indifféremment, selon la nature des problèmes en cause, l'une ou l'autre de ces orientations.

En marge des organisations internationales qui consacrent directement leurs efforts à des travaux de normalisation, il faut mentionner encore celles qui, simplement, contribuent à la réalisation de tels travaux, soit en y apportant l'appoint de leurs connaissances spécialisées (il s'agira, dans ce cas, d'organisations scientifiques indépendantes), soit en y exprimant les intérêts économiques ou sociaux qu'elles ont pour mission de représenter. Ces organisations sont nécessairement de nature non gouvernementale. Elles peuvent être très variées dans leurs buts et leur composition: fédérations internationales de producteurs (par secteur de production) ou même de distributeurs, ou bien - et ceci manifeste un phénomène récent - organismes regroupant au niveau international les mouvements de consommateurs.

Si on compare enfin les méthodes concrètes de travail qui président à l'élaboration des normes alimentaires internationales, il est assez significatif que, sur ce plan, on trouve davantage de similitudes que de divergences. Ceci s'explique par le fait que la nature principalement technique et scientifique

des données qui formeront la substance des normes envisagées impose aux experts en présence, qu'ils soient gouvernementaux ou non gouvernementaux, la nécessité de rechercher des solutions communes dans un cadre de travail multidisciplinaire, et en s'entourant des informations scientifiques et technologiques les plus complètes et les plus avancées, et ce, quelle que soit leur provenance (et qu'elles soient, par conséquent, de source officielle ou privée)-.

Les problèmes complexes que suscitent la recherche et la coordination au niveau international de ces données objectives sont bien entendu l'une des difficultés inhérentes à la normalisation internationale, difficultés dont le rapport de M. COOMES fera plus particulièrement état. Mais c'est au niveau de l'exploitation de ces données objectives, non au niveau de leur recherche et de leur détermination, que seront exprimés, ou manifestés tacitement, les intérêts nationaux divergents des gouvernements, ou les intérêts économiques et commerciaux des entreprises. Cet élément, qui est de nature politique, impose évidemment, dans de nombreux cas, la négociation de compromis souvent patients et laborieux.

2.2. Quelques exemples de structures institutionnelles internationales servant à la normalisation des produits alimentaires ou y contribuant

Leur nombre étant très élevé, nous n'évoquerons ici qu'un choix d'organisations intergouvernementales ou non gouvernementales, qui se préoccupent de normalisation internationale de produits alimentaires. Ce choix, nécessairement limité, correspond à l'éventail de communications écrites qui ont été présentées à ce congrès sur le thème " L'élaboration des normes alimentaires internationales ". C'est à ces communications écrites - dues à des praticiens particulièrement avertis de l'organisation concernée, et que je remercie ici très chaleureusement de leur collaboration - qu'il conviendra de se référer.

2.2.1. Organisations intergouvernementales:

A.- La Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius

Fonctionnant depuis 1963, la Commission du Codex Alimentarius est à vocation universelle. Sa composition est répartie dans le monde entier et comprend actuellement 114 pays membres, parmi lesquels - et c'est une caractéristique importante - de nombreux pays en voie de développement.

Agissant dans le cadre conjoint de la FAO et de l'OMS (qui ont institué à cet effet un Programme Mixte de Normes Alimentaires)-, la Commission du Codex a constitué des comités d'experts gouvernementaux qui sont soit "horizontaux" (ce qui signifie qu'ils sont voués à l'étude de questions générales: étiquetage, contamination, emploi des additifs), soit "verticaux" (c.à.d. particuliers à chaque type de produit). Des normes alimentaires

internationales très détaillées et très complètes sont élaborées dans ce cadre. Elles sont soumises, aux divers stades de la procédure d'élaboration, à l'approbation des autorités gouvernementales intéressées.

Au stade final, les gouvernements peuvent accepter les normes Codex sans réserve (par déclaration unilatérale postérieure à la détermination des normes). Mais ils peuvent également les accepter " avec des dérogations spécifiées " (ce qui permet de mesurer l'écart existant entre la norme Codex et la norme nationale correspondante), ou encore " à titre d'objectif " (dans ce dernier cas, la norme ne sera réellement respectée dans l'Etat acceptant qu'après un délai plus ou moins long, mais les produits conformes à la norme Codex seront, en attendant, admis à l'importation sur leur territoire).

Tous ceux d'entre vous - et ils sont nombreux - qui ont participé aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires ou qui les ont suivis, connaissent l'ampleur et l'importance des résultats réalisés à ce jour. L'influence de cette normalisation est considérable dans les pays participants (dont certains ont institué des Comités nationaux du Codex). Elle se manifeste également au sein d'autres organisations internationales qui s'occupent de normalisation de produits alimentaires.

B.- La Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/NU)

Cette organisation spécialisée à caractère régional relève de l'Organisation des Nations Unies. Depuis plus d'un quart de siècle, elle se consacre au développement économique du continent européen dans son ensemble, ce qui notamment en fait un très utile cadre de négociations économiques avec les Etats, ou certains Etats, du bloc socialiste.

Dans le domaine de la normalisation alimentaire 1 CEE/NU s'est surtout consacrée à la définition de normes de qualité (catégories commerciales) relatives à des produits agricoles. Certaines de ces normes, d'application générale, ont été entérinées dans un Accord international (le Protocole de Genève sur la normalisation des fruits et légumes). D'autres normes commerciales sont proposées, non pas en vue d'une approbation formelle par les gouvernements, mais à titre de bases de référence en tant que conditions générales de vente pour les échanges internationaux de denrées agricoles et alimentaires.

C- L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)

Réunissant la plupart des pays industrialisés d'Europe et d'Amérique du Nord, cette autre grande organisation régionale s'intéresse, on le sait, à tous les aspects du développement économique.

En vue de développer les échanges et de promouvoir la qualité des produits, l'OCDE contribue plus particulièrement à la définition de catégories commerciales en matière de fruits et légumes frais ainsi qu'à la normalisation des conditions de transport et de présentation de ces produits. L'application internationale des normes techniques proposées par l'OCDE a été recommandée aux gouvernements sur la base d'un " Régime " pour l'application des normes internationales aux fruits et légumes.

D.- Le Conseil de l'Europe

Réunissant les pays d'Europe occidentale, le Conseil de l'Europe s'est consacré, en dehors de son activité toute particulière en matière de protection des Droits de l'homme, à la coopération internationale intergouvernementale dans tous les domaines. Il constitue une structure de concertation et de négociation particulièrement fructueuse ainsi qu'en témoignent les nombreux accords internationaux réalisés à son initiative et les innombrables recommandations proposées à l'attention des gouvernements.

Dans le domaine de la normalisation, le Conseil de l'Europe a institué dès 1959 un " Accord Partiel ", ainsi dénommé parce que ses travaux (plus particulièrement dans le domaine de la santé publique) sont poursuivis par les représentants d'un nombre restreint d'Etats membres.

Les efforts de normalisation entrepris concernent essentiellement l'aromatisation, l'emploi des additifs, la contamination des aliments (résidus de pesticides ou d'emballages), les médicaments. Ces travaux s'effectuent selon des méthodes souples et aboutissent le plus souvent à des recommandations du Comité des Ministres, ou même à de simples rapports techniques. Mais ils peuvent également s'orienter vers la négociation et la conclusion de conventions internationales multilatérales.

E.- La Communauté Economique Européenne (CEE)

L'unification des marchés européens en un vaste marché unique, le " marché commun ", étendu au territoire de tous les Etats membres (qui sont actuellement, comme chacun sait, au nombre de neuf) implique en particulier la libre circulation des produits et, par conséquent, l'abolition également des entraves non tarifaires aux échanges intracommunautaires.

Il en résulte que la Communauté doit tendre à supprimer les divergences législatives, réglementaires ou administratives qui compromettent ou empêchent la réalisation de cet objectif.

Des normes alimentaires européennes sont élaborées dans ce cadre, soit selon une approche " horizontale " (emploi des additifs, prescriptions d'étiquetage) soit selon une approche sectorielle ou " verticale " (définition, composition, présentation de types déterminés de produits).

A. GERARD

Ces normes sont élaborées par la Commission, en consultation avec les experts des Etats membres et avec les représentants des milieux économiques et sociaux concernés (organisations de producteurs, unions de défense des consommateurs). L'aboutissement de ce processus, qui comprend également la consultation obligatoire du Parlement européen et celle du Comité Economique et Social de la Communauté, consiste dans l'entérinement des normes ainsi préparées par le Conseil des Ministres, soit sous la forme de règlements, directement applicables dans tous les Etats membres, soit sous celle de " directives " qui sont adressées aux Etats membres mais doivent être exécutées par eux dans le délai indiqué. La normalisation par règlements n'a lieu que pour les produits qui relèvent de l'organisation des marchés agricoles (politique agricole commune). Le cas le plus général est l'utilisation de directives (rapprochement des législations dont les divergences compromettent la réalisation ou le développement du marché commun).

La normalisation des produits alimentaires dans le cadre communautaire européen se traduit donc par l'établissement de règles à vocation " supra-nationale " qui s'imposent aux Etats membres du seul fait de leur approbation par le Conseil et se situent au niveau d'un ordre juridique supérieur à l'ordre juridique interne et distinct de celui de la simple coopération intergouvernementale (ainsi que l'a maintes fois confirmé la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes).

F.- L'Union Economique BENELUX

Le BENELUX est une petite organisation internationale dont les trois Etats membres (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) font également partie de la Communauté européenne. Le Benelux a pour rôle la mise en oeuvre de l'Union économique que ces pays ont constituée (ils forment entre eux une zone de libre échange, une zone douanière impliquant un tarif extérieur commun, et harmonisent leur politique économique respective). La normalisation des produits, notamment des produits alimentaires, rentre donc également dans le cadre de ses activités.

Sous l'égide du Benelux, la concertation entre les trois gouvernements a permis d'unifier substantiellement un certain nombre de normes alimentaires nationales.

G.- Le Conseil Oléicole International

Il s'agit d'un exemple typique d'organisation créée en vue de l'exécution d'un Accord international sur des produits de base, en l'espèce, sur les huiles d'olive et les olives de table. Le Conseil oléicole a pour fonction, dans le cadre de cet Accord, d'élaborer des normes techniques relatives à ces produits et d'en organiser ou recommander l'adoption par les gouvernements des pays qui en font partie.

H. - L'Office International de la Vigne et du Vin (OIV)

Egalement à caractère inter-gouvernemental, cette organisation, qui comporte plusieurs comités techniques spécialisés, élabore des normes technologiques destinées à améliorer la qualité du raisin, du jus de raisin et du vin. Ces normes peuvent se traduire par un accord international (il existe une convention pour l'unification des méthodes d'analyse des vins) ou faire simplement l'objet de recommandations à l'intention des gouvernements.

2.2.2. Organisations non gouvernementales:

A. - L'Organisation Internationale pour la Normalisation, ou ISO

Bien connue de tous, cette importante organisation est à vocation universelle et s'étend dans le monde entier. Elle a spécifiquement pour objet, comme son nom l'indique, la normalisation internationale. Sa structure est celle d'une fédération internationale de groupements nationaux, indépendants de leur gouvernement respectif.

L'un des organes spécialisés de l'ISO, le Comité Technique 34 (ISO/IC 34), se consacre plus particulièrement à la normalisation technique des produits agricoles et alimentaires. Ce comité a mis au point un nombre considérable de normes (dont la liste est indiquée en annexe à la communication qui vous a été distribuée). Les normes ISO sont fréquemment prises comme références par les opérateurs économiques, parfois aussi par les organisations internationales, voire même par les responsables de l'élaboration des réglementations nationales.

B. - La Fédération Internationale de Laiterie (FIL/IDF)

Cette organisation, qui est non gouvernementale, se consacre notamment à la normalisation d'un type déterminé de produits: lait et produits laitiers. A ce titre, la FIL collabore avec d'autres organisations internationales intéressées au même objet (par exemple, le Codex Alimentarius dans le cadre du Code de principes concernant le lait et les produits laitiers). La FIL est à vocation universelle: elle est actuellement représentée dans 29 pays par des groupements nationaux.

C. - L'Organisation Internationale des Unions de Consommateurs (IOCU)

Bien que cette organisation n'ait pas pour rôle d'élaborer des normes internationales, il nous a paru intéressant de l'inclure dans notre " échantillonnage car elle correspond à un phénomène récent, qui est la tendance à associer des représentants d'organismes de défense des consommateurs aux travaux de normalisation.

L'IOCU (qui n'existe que depuis peu de temps) entend regrouper les organisations nationales de consommateurs afin d'exprimer leur point de vue dans les instances internationales, notamment celles qui s'occupent de normalisation.

Mais il existe également dans certaines organisations internationales des instances consultatives spécifiques représentatives des consommateurs, par exemple le " Comité de contact des consommateurs " qui fonctionne auprès des Communautés européennes.

2.2.3. La coordination internationale des travaux de normalisation

On a pu constater, par la brève description qui vient d'en être donnée, que de nombreux travaux de normalisation internationale, organisés dans des cadres institutionnels différents, peuvent néanmoins porter sur les mêmes produits ou types de produits ou concerner les mêmes Etats membres.

Il existe par conséquent un risque non négligeable de dispersion des efforts entrepris et peut-être de contradiction entre les résultats que l'on peut en attendre.

On peut se demander dès lors quels mécanismes institutionnels ou quelles méthodes de travail peuvent être utilisés lorsque cette dispersion impose de coordonner les travaux sur le plan international, et de rechercher en quelque sorte une " harmonisation des harmonisateurs ".

Les méthodes qui sont utilisées dans la pratique sont les suivantes:

- Une méthode qu'on pourrait qualifier d'institutionnelle et qui consiste à prévoir, au sein d'une organisation internationale se consacrant à des travaux de normalisation, la participation officielle (généralement à titre d'observateur) des autres organisations internationales intéressées à la réalisation de ces travaux.

En pratique, ce sont principalement les organisations à vocation générale, ou universelle, par exemple la Commission du Codex Alimentarius, qui prennent l'initiative d'inviter à leurs réunions les organisations à vocation régionale (par exemple, la CEE ou le Conseil de l'Europe) ou à vocation spécifique (par exemple, les organisations de produits).

- Une méthode à caractère fonctionnel: elle consiste à organiser des contacts officieux et des réunions de travail communes au niveau des secrétariats de plusieurs organisations intéressées à un même problème de normalisation internationale, afin de coordonner entre elles la préparation technique des normes.

Outre ces deux types de méthodes, il faudrait également signaler, pour être complet, que les gouvernements qui participent à des travaux de normalisation alimentaire dans des organisations internationales différentes peuvent en améliorer la coordination fonctionnelle en y envoyant les mêmes experts, qui ainsi prennent l'habitude de se retrouver dans des cadres institutionnels variés

(par exemple, le Benelux, la CEE et les comités du Codex Alimentarius), ce qui permet également de réaliser, sur le plan pratique, une certaine unification des méthodes de travail.

Malgré cela, si on en croit l'opinion exprimée par de nombreux experts, plus particulièrement dans le cadre des organisations industrielles, la coordination internationale des travaux de normalisation demeure encore très insuffisante.

3. CONCLUSIONS

3.1. Difficultés et conditions de développement de la normalisation alimentaire internationale

Je vais me permettre, en terminant, d'exprimer brièvement quelques opinions personnelles qui, selon la formule consacrée, n'engagent évidemment que la responsabilité de leur auteur et non celle de l'organisation à laquelle il appartient.

Il apparaît évident que le développement de la normalisation alimentaire internationale ne peut que s'accroître dans l'avenir, car il correspond à l'extension sans cesse croissante du commerce international, en même temps - et c'est une évolution pleine de promesses - qu'à une recherche concertée, de par le monde mais plus encore dans des ensembles régionaux de pays plus ou moins homogènes, en vue de réaliser une meilleure qualité de vie des populations.

Cette évolution n'est évidemment pas exempte de difficultés. Ce n'est pas amoindrir l'effort considérable développé en ce domaine par les organisations internationales que d'essayer de les identifier et de les dénoncer, avec l'espoir de les réduire.

Certaines difficultés sont d'ordre politique: elles sont inhérentes à tout effort de concertation inter-gouvernementale et exigent parfois de longs et laborieux compromis entre intérêts nationaux divergents (intérêts qui, en cette matière, sont évidemment de nature économique et peuvent recouvrir les intérêts de groupements industriels influents).

Surmonter des difficultés de ce type n'est donc jamais chose aisée. Mais la recherche de solutions rationnelles, et acceptables pour toutes les parties en cause, autant que du point de vue des consommateurs, pourrait sans doute se trouver facilitée si une distinction plus tranchée était faite entre, d'une part, les exigences dont le respect conditionne la protection de la santé publique et repose sur des données scientifiques et technologiques objectives, et, d'autre part, les spécifications à caractère commercial ou qui correspondent à des habitudes alimentaires ou à des traditions nationales ou régionales. Les premières, en effet, ne sauraient en principe faire l'objet de compromis et le problème qui se pose à leur égard est d'identifier et de mesurer clairement leurs différentes composantes, à la lumière d'études scientifiques de valeur reconnue et émanant d'experts indépendants. Au contraire, les secondes se prêtent plus normalement à des négociations,

peuvent tenir compte d'une évolution des usages et peuvent également se prêter à une normalisation diversifiée, accompagnée d'indications permettant au consommateur d'identifier aisément les variétés de qualité ou de composition du produit normalisé.

D'autres difficultés, parmi celles qui peuvent compromettre ou entraver le développement de la normalisation alimentaire internationale, sont d'ordre technique et tiennent à l'extrême complexité des normes alimentaires élaborées, ce qui rend parfois leur négociation, et leur acceptation ultérieure par les Etats, extrêmement laborieuse et malaisée.

Personne ne conteste, bien entendu, que la recherche d'une libre circulation des produits soumis ces normes exige par elle-même de leur conférer une certaine complexité (et les normes élaborées dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius en sont la preuve). Mais on peut craindre qu'un excès de détails dans la détermination des spécifications de la norme ne rende celle-ci plus difficilement acceptable sans réserve par un nombre important de pays. D'autre part, l'évolution de plus en plus rapide des connaissances scientifiques, des technologies et des besoins économiques ne se satisfait pas toujours d'une normalisation trop poussée, car il arrive fréquemment que des exigences de détail, non indispensables à la protection de la santé des consommateurs et à la garantie de l'honnêteté du commerce, en étant dépassées par l'évolution des choses, entraînent une remise en cause rapide et fréquente de la norme toute entière.

Aussi peut-on se demander si une protection efficace ne serait pas finalement mieux assurée par des normes moins " perfectionnistes " et, partant, plus réalistes, orientées vers la définition des exigences d'identité, de composition et de qualité particulières au produit normalisé, ainsi que l'a suggéré dans ses travaux le Centre de recherches sur le droit de l'alimentation de l'Université de Bruxelles. Ainsi allégées, les normes devraient bien entendu compléter des ensembles de règles d'application générale et permanente (appelées parfois " normes générales"), lesquels devraient être concertés et approuvés au niveau international le plus large.

3. 2. Le cas particulier des pays en voie de développement

On ne peut enfin se dissimuler qu'une normalisation internationale très poussée constitue un luxe qui, en pratique, n'est à la portée que des seuls pays industrialisés, lesquels disposent de moyens technologiques importants et de possibilités de contrôle suffisantes.

Les pays en voie de développement sont démunis de ces moyens de contrôle. Même s'ils ont adopté dans leur législation des normes alimentaires sévères correspondant aux exigences internationales les plus avancées, il leur sera donc bien difficile, sinon impossible, de contrôler la conformité des produits commercialisés sur leur territoire.

A. GERARD

Le risque est donc grand de voir écouler dans ces pays des stocks importants de denrées alimentaires qui, en raison de leur qualité médiocre, ont été refusées à la consommation dans le pays exportateur, ou ont été incapables d'y trouver des débouchés commerciaux acceptables. De telles pratiques sont malheureusement courantes, au point qu'elles ont été évoquées et condamnées par la Résolution n° 82 de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement (à Stockholm, en 1972).

La règle traditionnelle suivant laquelle les produits exportés doivent être conformes aux exigences légales en vigueur dans le pays importateur n'assure le plus souvent qu'une protection illusoire des pays en voie de développement puisque, nous l'avons dit, ceux-ci ne disposent pas de normes appropriées ou, s'il en existe, ne sont généralement pas en mesure d'organiser sur cette base le contrôle des produits importés.

Mais une manière simple et probablement efficace pour ces pays de se prémunir contre les pratiques abusives en question serait d'exiger que les produits alimentaires importés soient accompagnés d'un certificat officiel qui, tel un certificat d'origine, circulerait avec la marchandise. L'objet de ce certificat, établi sous la responsabilité des autorités sanitaires du pays exportateur, serait de confirmer que les denrées en cause sont conformes aux exigences en vigueur dans le pays d'exportation ou, si elles ne le sont pas, de préciser les raisons pour lesquelles ces denrées n'ont pas été admises au trafic intérieur. Dans ce dernier cas, l'organe officiel de contrôle ou d'agrément du pays importateur pourra décider en connaissance de cause s'il convient, ou non, d'admettre ces denrées à l'importation.

◦

◦

◦

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'ampleur du sujet qui m'est imparti m'a conduit, je le crains, à être bien long. J'espère cependant n'avoir pas trop abusé de votre patience et je vous remercie de votre aimable attention.

ABSTRACT

The elaboration and acceptance of international
food standards - legal and institutional
aspects

by

Alain GEKARD

Chargé de cours; maître de recherches Université
Libre de Bruxelles; Secretary General, EFLA

The food standard concept springs from the need to lay down stable reference criteria in the food trade in order to protect public health and to guarantee fair dealing. The breadth of its connotation reflects the vast economic and social implications attaching to this twofold objective. It is also to be seen in the somewhat detailed typology - general/specific standards, compulsory/optional standards, etc.

In elaborating international food standards, the object sought is the unification, or the harmonization, of food law at the international level.

International coordination is achieved through the institutional approach, by inviting the participation of other international organizations in the work or, again, through a more function-oriented approach, working through meetings between the secretariats of the organizations concerned or through repeated recourse to the same experts. The available institutional framework is described in this report as far as eight inter-governmental and three nongovernmental organizations are concerned.

Standardization is likely to come up against an increasing number of difficulties, both political and technical. For this reason, standards should never be carried too far and never encumbered with superfluous details rendering them difficult of acceptance and liable to be frequently called in question. In the case of products imported into developing countries, standardization should operate through the system of documents accompanying merchandise attesting the conformity of the latter to the requirements of the importing country.

2. CO-ORDINATION AND UP-DATING OF AVAILABLE
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DATA

by

Trevor J. Coomes and Howard B. Denner
Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London.

National and international food standards legislation is today very broadly based. In the earlier days of such legislation, food laws such as those of the United Kingdom were concerned simply with general provisions such as:

1. - protecting the health of the consumer by ensuring that nothing was added to food which injured health
2. - providing that the consumer was supplied with the food commodities and quality he asked for, when making his purchase (i.e. protecting his pocket)
3. - Ensuring that food sold to consumers was adequately and not misleadingly described.
4. - Ensuring that all food sold was sound, and fit for human consumption.

The earliest of the so-called specific provisions related without exception to the limitation of contaminant levels notably arsenic and lead. These were, of course, kept as low as possible in the light of their ubiquitous presence in the environment and were in most countries specifically introduced to combat widespread practices of food adulteration.

One hundred years ago the introduction of such general laws aimed at consumer protection were regarded as a real sociological advance. Subsequent industrialization, population increases and the consequent urbanization of society in which the major proportion of populations became, and are still becoming, more remote from firstly food gathering and secondly agriculture have resulted in the elaboration of more specific provisions in food laws. Nevertheless, the necessity to maintain such general provisions as well becomes more important today than ever before.

Specific regulations in food standards legislation today in almost every industrialized country in the world extend control into a number of different areas. Firstly, food commodities, the so-called vertical legislation. These are largely manufactured foods (i.e. those in which basic ingredients such as meat, cereals, fats and vegetables are processed for sale). The so-called basic foodstuffs are today still controlled by the general provisions of food law in very many countries. Although there

are few specific controls on basic foodstuffs, it is worth mentioning that those which do exist, usually relate to general hygiene (e.g. in the case of fresh meats) or to grading (or sizing) for sale. The one basic foodstuff which is almost always the subject of specific controls in most countries is milk. In this case, quality, hygiene and in many cases processing standards have been evoked for this basic foodstuff, in order to protect public health. Thus the elimination of the spread of milk-borne tubercular infection has been achieved in many countries and a concerted attack on the incidence of Brucella abortus infection in cow herds and of its presence in milk (elimination by pasteurization processes) is now paying real dividends in terms of the reduction or elimination of Brucellosis (Malta fever) in many countries.

In addition to specific regulations relating to food commodities, there are often specific regulations in other areas such as food additives and food contaminants, processing aids, packaging and pesticides and veterinary chemicals which may enter the food chain. It is impossible to give a comprehensive account of all these areas in this short paper and therefore this paper is restricted to the consideration of food additives because in this single area one can demonstrate very effectively the different types of data required and many of the problems that arise.

Good laws are based on a firm foundation of fact. Laws without such a foundation will not stand the test of time and will soon be found to be unworkable or unenforceable. Food laws are built around the principle of protecting the consumer, especially in relation to protecting the health of the consumer by trying to ensure as far as possible that food is safe to eat. For reasons that will become apparent it is virtually impossible to prove beyond all doubt that certain food ingredients are safe for human consumption. In many cases, therefore, our food laws are based on opinion rather than fact. As opinions change, then so our food laws change. When opinions differ between countries, then those countries will have different food laws. Opinions depend on data - scientific and technological data. In order to establish good international standards or laws, therefore, two conditions must be satisfied:

- (i) the same data - all the data - must be available to the experts of all the countries involved;
- (ii) the interpretation of those data must be uniform.

Of course, before one can co-ordinate or interpret data one has first to obtain the data. This can only be done effectively at national level. Often the most important and meaningful data are unpublished. Industrial companies are, understandably, reluctant to release such information, but are usually prepared to do so when they have been convinced:

- (i) that the information is essential and will be used constructively, and
- (ii) that if the information is of a confidential nature then this will be respected.

It is vital that Government authorities establish a rapport with industry and explain precisely why the information is needed. Conversely if industry deliberately withhold information then they have only themselves to blame if they end up being subjected to harsh laws. The relationship between industry and the authorities is a delicate one and it is important that it is not disturbed by unnecessary requests for information. Here all international standards organizations have a responsibility to ensure that the data they request from national authorities are really essential. They must also avoid wasteful exercises such as commencing work in an area either where another organization is already working or where it is likely that they will be overtaken by events in another forum.

So far data have been considered only in an abstract way. To appreciate the problems that arise it is necessary to consider in some detail the sort of data that are required to make effective food laws and to explain why these data are needed. Specific reference will be made to United Kingdom law, but the same underlying principles will apply to the food laws of many other nations.

In the United Kingdom the basic laws are termed Acts of Parliament. For food, the relevant Act of Parliament is the Food and Drugs Act which was made in 1955. This Act provides the overall general protection for the consumer that was outlined in the introduction. The Food and Drugs Act also gives Ministers the power to make regulations requiring or prohibiting or regulating, the addition of any specified substance to food or the use of any process or treatment in the preparation of food. Furthermore, included in this Act is the following very important statement:

"In the exercise of their functions under this section the Ministers shall have regard to the desirability of restricting, so far as practicable, the use of substances of no nutritional value as foods or as ingredients of food". In other words, the use of food additives of no nutritional value shall be kept to a minimum. In addition the Act empowers Ministers to require from any person the following information in respect of any substance for use in the preparation of food:

- (i) the composition and chemical formula
- (ii) particulars of the way in which it is, or will be, used in food
- (iii) particulars of any investigations carried out to determine whether the substance, or any product of the substance when used in the proposed manner, is injurious to health.

This means that the process of collecting data in the UK has the full backing of the law.

Under the Food and Drugs Act a number of individual regulations have been made. There are four types of regulations:

- (i) Labelling Regulations
- (ii) Compositional Regulations
- (iii) Additive Regulations
- (iv) Contaminant Regulations

Labelling regulations require no explanation and the various compositional regulations lay down statutory standards for food commodities such as bread and flour, milk, butter, margarine, meat and meat products, etc. The contaminant regulations lay down maximum limits for substances such as arsenic and lead in a wide range of foods. In the UK we have a continuous programme of monitoring of food for contaminants. Reports have already been published on cadmium, mercury and lead and a survey of arsenic in food is at present in progress. Although the gathering of such data can be legitimately considered as falling within the scope of the title, this paper is restricted to the consideration of food additives.

The food additive regulations in the UK contain the following:

- (i) a positive permitted list of additives
- (ii) specifications of purity for those additives and may also include
- (iii) a list of foods in which those permitted additives may be used together with maximum limits.

The first two sections can be used to illustrate the three types of scientific data required. In order to add a substance to the permitted list one requires

- (a) toxicological data, and
- (b) technological data

and to produce a specification of purity one requires:

- (c) chemical data.

Let us consider these in turn.

- (a) Toxicological data

Surely the food additive industry must feel at times as though they are participating in a rather unfair race. They put a great deal of time, energy and money into the race but as soon as they approach the finishing tape the authorities come along and move the tape further away. What was a short 100 meters race is now a long 5000 meters race and, who knows, it may yet turn into a marathon. The end of the race, of course, the ultimate goal is to prove that a food additive is safe. It is no use trying to run away from the fact that it is impossible to prove beyond all doubt that an additive is safe for all consumers and under all conditions of use.

The best that can be achieved, at the present state of the art, is to be able to say that on the evidence available at this point in time, the additive in question is unlikely to present a hazard to health. To enable such conclusions to be reached most authorities used to require the following toxicological data:

- (i) Acute toxicity for rats and mice and another non-rodent species.
- (ii) Short-term studies on rats and mice and another non-rodent species, extending for 90 days in the case of rats and mice and 10 % of the normal life-span of other species.
- (iii) Long-term studies including carcinogenicity extending over the whole life span of the animal.-
- (iv) Metabolism including the effect on enzyme activities
- (v) Effect on man, if possible, either by direct administration, which is rare, or from indirect evidence, e.g. from industrial exposure to the additive during its manufacture.

Today such data would be considered incomplete without reproduction studies, i.e. teratology and mutagenesis studies.

But it is not merely the quantity of data that matters but also the quality of the data. Often studies are criticised because too few animals were used and the statistical significance of a finding cannot be properly assessed. The control group may be inadequate in number or the control diet may be inappropriate. So much time and money can be saved if industry agree the detailed protocols with the authorities before commencing the studies. It must be a source of some annoyance and perhaps bewilderment to the food additive industry that the same toxicological data are capable of such different interpretations by the experts of different countries that the same additive may be permitted in one country but banned in another. Of course, the discrepancy may not be due solely to the interpretation of the toxicological data and there may be other important factors. But consider the gravity of the decision that has to be made by the experts whether they be Government Officials or a Committee of independent expert advisors as in the UK. Public Health is at stake.

A mistake could have disastrous consequences. Consider that often there are no human data on the food additive concerned. The experts are left to make a decision on the basis of tenuous links between toxicity tests carried out on laboratory animals and the human situation. Often the data do not permit a clear cut decision to be made. In such cases the experts must make a personal interpretation of the relative importance of some of the findings. It is not surprising, therefore, that opinions on the safety of certain food additives differ. These differences are not usually real differences in the interpretation of human toxicity data but relate to the size of the safety factor that is considered to be acceptable in applying animal data to the human situation.

But in the interests of all concerned, it is essential that the interpretation of toxicological data should be as uniform as possible. The situation has been assisted greatly on a worldwide basis by the activity of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, and more recently, within the EEC by the setting up of the Scientific Committee for Food. The Joint Expert Committee has proposed protocols for the testing of food additives and this is of great assistance both to the food industry and to government authorities. But in addition, the Joint Expert Committee provides a forum where expert toxicologists from different countries can meet and discuss matters of interpretation. For example, how much weight should be placed on a pathological effect demonstrated only in a particular strain of experimental animal, and so on. Every encouragement should be given to the activities of such international Committees by making data available to them. At the same time, it is important to recall that the data requested must be essential and that the areas of work of different international bodies should not overlap unnecessarily.

(b) Technological data

At first sight, the acceptance of an additive onto a permitted list might appear to depend only on an assessment of the safety-in-use of that additive, i.e. the toxicological data. However, the underlying philosophy of food law can vary from country to country. As previously mentioned, the UK Food and Drugs Act requires restriction, so far as practicable, on the use in food of substances of no nutritional value. As a result, in the UK, not only is the criterion of safety-in-use applied but also the criterion of "need". The application of this criterion of need often causes confusion in the food industry and requires some explanation.

First of all a food additive manufacturer should not himself submit a claim for the use of a new food additive. Experience has shown that it is not impossible for additive manufacturers to be just a little biased in favour of their own products. The additive manufacturers must first convince a food manufacturer that he has a need for the new additive. Thus, the request for a new additive should come from the food manufacturer or jointly from the food manufacturer and the additive manufacturer but not from the additive manufacturer alone.

A number of factors can contribute towards an acceptable case of need. Take three situations:

- (i) the technological performance of the new additive is clearly superior to existing permitted additives and the toxicological status is equivalent or better. In such a case there must be a very good chance indeed that the new additive will be included in the permitted list. The use of the existing additive will probably decline because it cannot compete with the more effective new additive and it may eventually be removed from the permitted list because of lack of use.

- (ii) the technological performance of the new additive is the same or, at best, only marginally better, than the existing permitted additive. In this case, the chances of the additive being included in the permitted list are not good unless the case is supported by other considerations.
- (iii) the technological performance is inferior, in which case the chances are virtually nil.

The decisions in the first and third cases are fairly obvious and it is the second case that causes the most difficulty. Each case is considered on its merit but the following factors can be taken into account:

- is the toxicological status of the new additive markedly better than that of the existing additive? If so its chances are clearly improved;
- does the food manufacturer have sufficient flexibility in the use or availability of ingredients? If not, then there may well be a case of need for the new additive even though it is not superior in performance;
- does the production of the new additive depend on raw materials that are more readily available so that a more consistent supply is assured?;
- is the new additive less expensive?

Some sectors of the food industry would argue that applying the criterion of need to each new additive hinders technological progress. But progress implies improvement and therefore this argument does not stand up to scrutiny. Technological need in most cases can be defined in scientific terms, e.g. the action of a preservative or an antioxidant in preventing food spoilage can be measured precisely. But need can also be closely associated with the acceptability of the food by the consumer in respect of texture, flavour and colour. Here, "need" is difficult to define and is closely linked to the dietary habits of consumers in individual countries. What is acceptable to consumers in England may not be acceptable to consumers in Italy. At least, it may be acceptable for a short time, such as for the duration of a foreign holiday, but not on a long term basis. What this means is that, in the final analysis, the need for a particular food additive can only be judged by national authorities on the basis of dietary patterns in their own countries.

The very real problem associated with international food laws is that in harmonizing food additives lists, one inevitably ends up with an international list that is significantly longer than the original list of any one country. Thus nine countries may each permit 20 food colours. But they may not necessarily be the same colours. The total number of different colours may be 30 and an international permitted list of colours would need to include all 30. In the interests of harmonization.

therefore, each country would have to considerably extend its permitted list. There are of course very obvious advantages in the harmonization of food laws in promoting trade etc. But international legislators must not view anything other than a totally integrated list as failure. For example, EEC additive Directives may include a common permitted list plus derogations for individual member countries to permit certain other additives. This reflects not failure but rather the recognition that inhabitants of different countries have different dietary habits. To serve these different needs the food industries in these respective countries require the use of different food additives. Similarly on a world-wide basis, countries may accept Codex Standards with specified deviations.

(c) Chemical data

Specifications of purity tend to be the most neglected section of food additive laws. This is probably because they represent the only parts of the law that lawyers rarely fully understand and at the same time they deceive scientists by their apparent simplicity. In fact they are anything but simple. So what is the precise function of a specification, why is it needed and what data are required in order to draw up a specification?

A permitted list of additives is a list of names. A name by itself is totally useless without an accompanying definition of what the name is intended to mean. The specification of purity provides that definition. A food additive is not a single chemical compound. It is a commercial product. This means that, in practice, it may contain perhaps 70 % only of the pure compound after which the product is named, or perhaps 90 or 99.9 % - but never 100 %. The ultimate theoretical objective of a specification is to permit for use in food, only that material which has been subjected to toxicological testing and no other. This means that the purity of a permitted additive in absolute terms is irrelevant and the only important criterion is whether or not the purity of the material used is consistent with the purity of the material that was tested.

This is the first problem - what was the specification of the material that was tested? This question presents one with a number of difficulties. For material that was tested many years ago, there may not be an adequate specification. This may call into question the acceptability of the toxicological data because its relevance to the material manufactured at the present time is unknown. Furthermore, materials of different specification may have been used for different parts of the testing programme. These may be materials of different grades prepared by the same manufacturer or materials of similar grade but produced by different manufacturers using different processes. In such cases the results of some of the tests may have to be regarded as unacceptable for use in support of an additive. This can mean a serious loss in terms of time and money.

It follows that when industry are about to commence new toxicological tests they should not only check the protocols of the tests with the authorities, but also the specifications. It is highly irresponsible to carry out new toxicological tests on additives that are already permitted without ensuring that the material used complies with the appropriate specification. These new tests may produce adverse effects which may call into question the use of that additive. These effects may be due solely to the presence of a contaminant in the additive preparation which would result in that particular preparation failing to meet the required specification.

Where does one start in drawing up a specification of purity suitable for incorporation into law? The first important point is to recognize that for a specification to be effective in practice, it must not be too complex or contain many criteria of purity. An over-elaborate specification will produce the opposite to the desired effect. While it may look fine on paper, what happens in practice is that it takes the analyst an unreasonable length of time to analyze a single sample. The result is that the total number of samples checked is reduced and consequently, the protection afforded to the consumer instead of being increased is actually reduced.

A specification lays down two sorts of limits: there are minimum limits for the substances that are supposed to be present and maximum limits for those substances that are not supposed to be present, i.e. contaminants. While establishing the minimum limit for the major components of the product is relatively straightforward, setting maximum limits for contaminants is not. The likely contaminants must first be identified. Then limits must be set which are sufficiently stringent to ensure that pressure is applied to manufacturers to maintain good manufacturing practice and yet not so stringent that manufacturers need go to unnecessary and costly lengths in order to meet the specification. This balance can only be achieved with the aid of data concerning not only the composition of the product but also the manufacturing process. Of all the different types of data this is the most difficult to obtain -details of the manufacturing process.

It is understandable that a manufacturer should feel reluctant to release details of his manufacturing processes. But a specification can work both ways. A good specification can protect a manufacturer from competition from an inferior product marketed by another company, or from a product made by a different process. When a manufacturer has spent a great deal of money on his own product he would be justifiably annoyed if the statutory specification subsequently permitted a competitor's product made by a different chemical route and containing different contaminants. A product made by a new and significantly different route of manufacture should not be permitted until the authorities have been satisfied that any different contaminants present do not constitute a hazard to health. This may require additional toxicological tests being carried out on the new material. Only a good specification drawn up

with all the relevant data to hand, including details of the manufacturing process, can ensure that both the consumer and the responsible manufacturer are protected.

Limits, of course, depend on methods of analysis. Sometimes, a number of methods of analysis will be found to be equally effective and any one of the available methods may be used. More often, different methods of analysis will produce different results on the same sample. The choice of method of analysis can, therefore, be critical in determining whether or not a sample complies with the limit in the specification of purity. It frequently happens at an international level that differences of opinion on limits in international specifications of purity relate to differences in the methods of analysis used by different countries. The matter may not be resolved until the countries have carried out a collaborative study of all the relevant methods. This can take a great deal of time. As methods of analysis become more refined and more sensitive so the specifications may have to be revised and updated. A statement made in good faith by a manufacturer last year may have to be retracted this year because a new and more sensitive method of analysis has revealed for example that his product contains a contaminant that he believed was not present. This does not affect the toxicological status of the product because the contaminant was actually present, though undetected, in the material that was tested. However, the specification may need to be redrafted. This illustrates the importance of not setting zero tolerances in specifications. One cannot say " X shall not be present " unless this is qualified with an appropriate method of analysis. What is undetectable today by the most sensitive method available may be detectable tomorrow by new methods of analysis.

It is hoped that this paper has achieved a number of objectives:

Firstly, to bring to the attention of non-scientists some of the problems involved in obtaining, interpreting and updating Scientific and technological data.

Secondly, to go some way towards convincing those associated with the food industry that detailed data are not requested without good cause and that in the long term, it is in industry's interests to co-operate with the authorities.

Finally, to remind those who grow impatient with the slow progress made in international food standards of some of the pitfalls that await the unwary especially if one tries to progress faster than the available data permit. Far better to be patient as there is nothing worse than bad law.

RÉSUMÉ

La coordination et la mise à jour des données disponibles d'ordre scientifique et technique

par Trevor J. Coomes et Howard B. Denner, du Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, Londres

La législation alimentaire se caractérise par sa spécificité et sa technicité croissantes, accompagnées d'incertitudes quant à l'innocuité des substances qu'elle régit. Son élaboration dans des conditions minimales de sécurité nécessite donc, outre de bons rapports de collaboration entre les pouvoirs publics et les industries de l'alimentation, un certain degré d'uniformité dans les données de base et dans leur interprétation.

Au Royaume-Uni les dispositions de la loi de base du secteur alimentaire ainsi que celles des quatre séries de réglementations prises pour son application - en matière d'étiquetage, composition, additifs et contaminants - prévoient la communication, à l'administration, de renseignements dont le présent rapport traite en détail. Ceux-ci sont d'ordre toxicologique, technologique et chimique.

La complexité des problèmes qui se posent dans ces divers domaines montre combien sont injustifiés l'impatience des profanes et le découragement des assujettis au contrôle.

B.- Rapports spécifiques
Specific reports

3. THE ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS
BY THE FAO/WHO CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION

by

G.O. Kermode, Chief, FAO/WHO Food Standards Programme, Rome

INTRODUCTION

1. It was against a background of rapidly increasing world-wide interest in finding solutions to trade problems that the Member Governments of FAO and WHO decided at the beginning of the 1960's that the time was opportune to create arrangements for international action to try to remove those non-tariff obstacles to trade in foods caused by differing national food legislations. At the same time, the Member Governments of FAO and WHO emphasized the need to ensure that proper safeguards be maintained or established for the protection of the health of the consumer. Thus the main considerations which gave birth to the Joint FAO/WHO Food Standards Programme were, therefore, the need to facilitate international trade in foods and to protect the consumer against health risks and fraud.

THE JOINT FAO/WHO FOOD STANDARDS PROGRAMME

Establishment of the Codex Alimentarius Commission

2. On the request of the First FAO Regional Conference for Europe, the then Director-General of FAO submitted proposals for a Joint FAO/WHO Food Standards Programme to the Eleventh Session of the FAO Conference in 1961. The Conference endorsed the proposals of the Director-General and decided to establish, in accordance with Article VI of the Constitution, a Codex Alimentarius Commission which would implement the Programme. The proposals and decisions of the FAO Conference were endorsed by a Joint FAO/WHO Conference on Food Standards in 1962 and approved by the World Health Assembly in 1963.

Membership of the Codex Alimentarius Commission

3. The world-wide interest in the work of the Codex Alimentarius Commission is evidenced by the continually growing membership of

the Commission. When the Commission held its First Session in 1963 some 30 countries, most of which were developed countries, were members. The total membership today is 114 countries. Almost all the developed countries of the world have been members of the Commission for many years, but in recent years there has been a striking increase in the number of developing countries which have become members. Today more than two-thirds of the members of the Commission are developing countries and this may be taken as reflecting the importance which the developing countries have come to attach to the work of the Commission and of the benefits they expect to derive from it.

Purpose of the Programme

4. The purpose of the Programme, as laid down in the Statutes of the Codex Alimentarius Commission, is to protect the health of consumers and to ensure fair practices in the food trade; to promote coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non-governmental organizations; to determine priorities and initiate, and guide the preparation of draft standards through and with the aid of appropriate organizations; to finalize standards and after acceptance by governments, publish them in a Codex Alimentarius either as regional or worldwide standards.

Structure and Implementation of the Programme

5. Subject to the requirement that it report and make recommendations to the Conference of FAO and the appropriate body of WHO through their respective Directors-General, the Codex Alimentarius Commission is responsible under its Statutes, for making proposals to and must be consulted by the Directors-General on all matters pertaining to the implementation of the Programme.

6. The Commission has an Executive Committee whose composition is such as to ensure an adequate representation of the various geographical areas of the world to which the members of the Commission belong. The Executive Committee makes recommendations to the Commission regarding the general orientation and programme of work of the Commission: it also acts between sessions of the Commission as its executive organ. In addition the Commission has twenty-four subsidiary bodies known, for the most part, as Codex Committees. All but four of them are hosted and chaired by Member Governments who have elected to undertake this responsibility at their own expense. Most of the governments concerned host one Codex Committee, but some governments host two Committees. The other four subsidiary bodies are the responsibility of FAO/WHO or FAO/WHO in conjunction with the UNECE.

7. The subsidiary bodies can be divided into two broad groups -those dealing with general subjects; such as hygiene or labelling which are applicable to all foods and those dealing with specific food commodity groups. More recently a third group has emerged - regional Codex coordinating committee.

8. The Commission embarked on an extensive programme of work covering the compositional, labelling, additive, contaminant, pesticide residues, hygiene, sampling and analytical aspects of foods. It has set out to secure international agreement on the substance of food standards and then to invite governments to accept them in various specified ways. A complex working procedure has been built up designed to ensure, inter alia, that governments have the fullest opportunity to comment on standards while they are still in draft and to enable the Commission to satisfy itself that the standards are being prepared along the right lines.

9. The implementation of the programme of work of the Commission is achieved largely, but by no means exclusively, through the expertise contained in its' subsidiary bodies which, like the Commission and its Executive Committee, are intergovernmental in character. To the expertise provided by governments through the participation of their representatives in the work of the Commission and its subsidiary bodies must be added a number of other indispensable inputs. A few examples will illustrate this. Much essential technical information on many aspects of the Commission's work is provided by non-governmental organizations specialized in various fields. The toxicological evaluation of food additives and contaminants is a very specialized field and here the subsidiary bodies concerned rely, in making proposals to the Commission, on the recommendations of Joint FAO/WHO Expert Committees. Expert consultations are also necessary for certain aspects of the work on food hygiene, for example the establishment of microbiological requirements and the establishment of suitable methods of analysis and sampling for determining compliance.

PROGRESS TO-DATE ON ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS

10. To-date, 70 international standards have been finalized and adopted by the Commission. All of these, with the exception of six which were adopted the Tenth Session of the Commission in July 1974, have been sent to government for acceptance. The remaining six standards will be sent to governments for acceptance in due course. Included in the list of adopted international standards is a large number of Codex maximum limits for the residues of a wide variety of pesticides on a very substantial number of commodities. Six codes of hygienic practice for various commodities have been adopted by the Commission and made available to governments, as have also sampling plans for prepackaged foods. A complete list of these standards, codes of hygienic practice, methods of analysis and sampling, and other related texts adopted by the Commission is contained in Appendix I.

11. Besides the 70 international standards which have been adopted by the Commission, there are the international standards for milk and milk products which have been elaborated and adopted by the Joint FAO/WHO Committee of Government Experts on the Code of Principles concerning Milk and Milk Products, which is a subsidiary body of the Commission. In addition to the Code of Principles on Milk and Milk Products, some 40 international standards for milk and milk products have also been issued to

governments for acceptance, together with a large number of standard methods of sampling and analysis for these products (CAC/M 1-1973 and CAC/C1-C25 (1972)).

12. All in all, therefore, some 110 international standards covering a wide range of food commodities and some 700 pesticide residue tolerances taken on an individual food product basis as well as a general standard for the labelling or prepackaged foods have been sent to governments for acceptance - most of them in the past four years.

ACCEPTANCE BY GOVERNMENTS OF INTERNATIONAL STANDARDS

13. The Commission and its Executive Committee, at their most recent sessions, expressed satisfaction at the considerable progress which has been made by Members of the Commission in either accepting Recommended Codex Standards or initiating action on them with a view to giving acceptance. By the Tenth Session of the Commission in July 1974, some 40 countries had indicated, in accordance with the acceptance provisions laid down in the General Principles of the Codex Alimentarius, their acceptance of several of the Recommended Codex Standards. A number of countries have given Full Acceptance to almost all of the Recommended Standards issued to governments for acceptance so far.

14. Whilst most of the acceptances to-date have come from developing countries, acceptances have also been received from a number of developed countries, and many other developed countries have indicated that they are engaged in a thorough study of the standards with a view to incorporating them, as far as feasible, in their national legislations. Particular mention should, perhaps, be made of the detailed and voluminous information made available to the Commission by the Food and Drug- Administration in Canada and the United States of America on the extent of the action taken and being taken in these countries to give effect, as far as possible, to the Recommended Codex Standards. The Commission was informed that the European Economic Community (EEC) has adopted a Directive on Sugars which regulates several sugars covered by the Recommended Codex Standards as well as Directive on honey based upon the Codex European Regional Codex Standards for honey. The Commission was pleased to learn that these Directives had been and others would be based on the Recommended Codex Standards concerned and that it was the desire of the EEC to achieve the greatest possible measure of harmonization between Community Standards and Recommended Codex Standards. The Council for Mutual Economic Assistance (CMEA), which has been represented at recent Commission sessions, is also following very closely the work of the Commission, and has indicated in its report to the Tenth Session of the Commission its keen interest in making use of the results of the Commission's work and of strengthening its cooperation with the Commission. Several other international organizations have expressed themselves in similar terms. It should also be mentioned that the Arab Organization for Standardization and Metrology (ASMO) has seen fit to have many of the Recommended Codex Standards translated into Arabic to facilitate acceptance by Arabic speaking Member of the Commission.

15. As regards progress on the acceptance of both the Code of Principles concerning Milk and Milk Products and the some 40 international standards adopted thereunder, the position is as follows. The Code of Principles has been accepted by 71 countries. By and large the compositional milk products standards have been accepted by 45 to 64 countries, the number varying with the particular standard concerned. Most of these standards have recently undergone some revision and acceptances of the revised versions are being received. As regards the 30 individual cheese standards, acceptances vary in number from 4 to 16 countries with the cheese concerned.

16. In order to assist Governments in indicating their positions regarding acceptance of the various standards, the Secretariat has recently prepared forms designed to elicit, in a concise manner, the essential information required from Governments. These forms will assist Governments in declaring their acceptances and the Secretariat in the analysis and classification of these declarations and their subsequent publication. An up-to-date status report on acceptances of standards is being prepared. Copies of this report will be sent to all Members of the Commission through their national Codex Contact Points.

PROGRAMME OF WORK OF THE CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION 1976-77

Increased Emphasis on obtaining Acceptances of the Recommended Codex Standards

17. The Commission amended the methods of accepting Codex Standards at its Tenth Session and considered this would, in all probability, accelerate acceptances from Governments. The Commission indicated that it attached the greatest importance to the periodic evaluation and publication in detail of acceptances. Whilst the Commission recognized that this would represent a considerable increase in the workload of the Codex Secretariat, it urged that FAO and WHO should recognize the importance which Member Governments attach to this aspect of the Commission's work and the importance and significance of this work in the interests of facilitating international trade.

18. In view of (i) the number of international food standards and individual tolerances for pesticide residues on foods, (ii) the number of Member Governments of the Commission, and (iii) the provision in the amended Acceptance Procedure which enables a Government to accept a Codex Standard whilst at the same time specifying deviations, it is clear that the potential volume and amount of detail in government replies on acceptance is very large indeed. It will be the task of the Secretariat to examine these replies in detail, evaluate them and follow up with Governments, in English, French and Spanish, any matters requiring clarification, and finally publish periodically full details of all the acceptances received, including full details of deviations specified. This work is the major end-product of the FAO/WHO Food Standards Programme - a Codex Alimentarius - containing standards and acceptances thereof.

Increased Emphasis on Strengthening Food Control through Regional Codex Coordinating Committees

19. The developing countries have impressed upon the Commission the importance which they attach to greater emphasis being placed on their needs which have been previously outlined. There is a need to create a greater awareness, at the highest levels in developing countries, of these problems and of the benefits to be derived from solving them. This is recognized by many of the delegations from developing countries to sessions of the Commission, and it is these delegations who have pressed the Commission that a forum and technical advice be provided within the framework of the Commission to enable consideration on a regional basis at an inter-governmental level of food control matters. The Commission is providing the necessary institutional arrangements in the form of Regional Codex Coordinating Committees.

Possible Additional Work

20. On the basis of the discussions at the Tenth Session of the Commission, it would be unrealistic not to envisage the possibility, or perhaps even the likelihood, of requests from many Members of the Commission at its Eleventh Session - in particular developing countries - for the establishment of Codex Committees on cereals and cereal products, tea and tea products, coffee and coffee products. Another area in which there might well be an expansion in the existing programme of work of the Commission is in the field of international standards for pollutants in food (Recommendation n° 82 of the UN Conference on Human Environment).

LONG TERM OUTLOOK

21. It is clear that interest in the value of the work of the Commission continues to grow. The increasing Membership of the Commission, the insistence on the establishment of Coordinating Committees for Africa, Latin America and Asia to make the work of the Commission more meaningful for the developing countries, the recognition by the UN Conference on Human Environment of the expertise available to the Commission and the facilities afforded by the Codex machinery in reaching international agreement, all point to this.

22. The interest in facilitating international trade in food products and of protecting the consumer against fraud, as stressed by the World Food Conference, is stronger today than ever. So also is the interest in protecting the health of the consumer.

In this latter respect, WHO continues to have a major role to play, as envisaged at the time the Programme was established, when the Sixteenth World Health Assembly requested the Directors-General of WHO to ensure the fullest participation in the Programme and expressed the hope that the Commission would give priority to the health aspects of its work.

23. More and more Governments are recognizing the need to participate in the work of the Codex Alimentarius Commission and are doing so in a spirit of compromise with a willingness to make concessions, in order to secure international agreement. Recent acceptances of the Codex standards demonstrate the wish of many Governments to give effect to the international food standards.

24. In the long run, the work of the Codex Alimentarius Commission will probably be judged by the degree of success in fulfilling its primary task, namely inducing Governments to accept and implement the internationally agreed Codex Standards, although, aside from this, it is perhaps worth mentioning that many countries attach importance to the very fact of having a world-wide forum in which to discuss their problems and exchange views and ideas in the field of work covered by the Commission. A substantial amount of progress has already been achieved, but the business of adapting national standards throughout the world to international standards is necessarily a slow process in many countries, involving consultation with all the interests involved and compliance with sometimes lengthy administrative and constitutional procedures. It is the Secretariat's intention, in accordance with the wishes of the Commission and within the limits of the resources available, to initiate a "drive " on acceptances.

LIST OF RECOMMENDED CODEX STANDARDS SENT TO GOVERNMENTS FOR ACCEPTANCE

LABELLING

- | | | |
|----------------------------|-----------|--|
| CAC/RS 1-1969 | <u>1/</u> | - General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods |
| <u>Pesticides Residues</u> | | |
| CAC/RS 2-1969 | <u>1/</u> | - International Maximum Limits for Pesticide Residues - 1st series |
| CAC/RS 35-1970 | <u>2/</u> | - International Maximum Limits for Pesticide Residues - 2nd series |
| CAC/RS 43-1971 | <u>3/</u> | - International Maximum Limits for Pesticide Residues - 3rd series |

Fish

- | | | |
|----------------|-----------|---|
| CAC/RS 3-1969 | <u>1/</u> | - Canned Pacific Salmon |
| CAC/RS 36-1970 | <u>2/</u> | - Quick Frozen Guttled Pacific Salmon |
| CAC/RS 37-1970 | <u>2/</u> | - Canned Shrimps or Prawns |
| CAC/RS 50-1971 | <u>3/</u> | - Quick Frozen Fillets of Cod and Haddock |
| CAC/RS 51-1971 | <u>3/</u> | - Quick Frozen Fillets of Ocean Perch |

Sugars

CAC/RS 4-1969	<u>2/</u>	-	White Sugar
CAC/RS 5-1969	<u>2/</u>	-	Powdered Sugar (Icing Sugar)
CAC/RS 6-1969	<u>2/</u>	-	Soft Sugars
CAC/RS 7-1969	<u>2/</u>	-	Dextrose Anhydrous
CAC/RS 8-1969	<u>2/</u>	-	Dextrose Monohydrate
CAC/RS 9-1969	<u>2/</u>	-	Glucose Syrup
CAC/RS 10-1969	<u>2/</u>	-	Dried Glucose Syrup
CAC/RS 11-1969	<u>2/</u>	-	Lactose
CAC/RS 12-1969	<u>1/</u>	-	Honey (European Regional Standard)
CAC/RS 54-1971	<u>4/</u>	-	Powdered Dextrose (Icing Dextrose)

Processed Fruits and Vegetables

CAC/RS 13-1969	<u>2/</u>	-	Canned Tomatoes
CAC/RS 14-1969	<u>2/</u>	-	Canned Peaches
CAC/RS 15-1969	<u>2/</u>	-	Canned Grapefruit
CAC/RS 16-1969	<u>2/</u>	-	Canned Green Beans and Wax Beans
CAC/RS 17-1969	<u>2/</u>	-	Canned Applesauce
CAC/RS 18-1969	<u>2/</u>	-	Canned Sweet Corn
CAC/RS 42-1970	<u>2/</u>	-	Canned Pineapple
CAC/RS 55-1972	<u>5/</u>	-	Canned Mushrooms
CAC/RS 56-1972	<u>5/</u>	-	Canned Asparagus
CAC/RS 57-1972	<u>5/</u>	-	Processed Tomato Concentrates
CAC/RS 58-1972	<u>5/</u>	-	Canned Green Peas
CAC/RS 59-1972	<u>5/</u>	-	Canned Plums
CAC/RS 60-1972	<u>5/</u>	-	Canned Raspberries
CAC/RS 61-1972	<u>5/</u>	-	Canned Pears
CAC/RS 62-1972	<u>5/</u>	-	Canned Strawberries

Edible Fats and Oils

CAC/RS 19-1969	<u>2/</u>	-	General Standard for Fats and Oils not covered by individual standards
CAC/RS 20-1969	<u>2/</u>	-	Edible Soya Bean Oil
CAC/RS 21-1969	<u>2/</u>	-	Edible Arachis Oil
CAC/RS 22-1969	<u>2/</u>	-	Edible Cottonseed Oil
CAC/RS 23-1969	<u>2/</u>	-	Edible Sunflowerseed Oil
CAC/RS 24-1969	<u>7/</u>	-	Edible Rapeseed Oil
CAC/RS 25-1969	<u>2/</u>	-	Edible Maize Oil
CAC/RS 26-1969	<u>2/</u>	-	Edible Sesameseed Oil
CAC/RS 27-1969	<u>2/</u>	-	Edible Safflowerseed Oil
CAC/RS 28-1969	<u>2/</u>	-	Lard
CAC/RS 29-1969	<u>2/</u>	-	Rendered Pork Fat
CAC/RS 30-1969	<u>2/</u>	-	Premier Jus
CAC/RS 31-1969	<u>2/</u>	-	Edible Tallow
CAC/RS 32-1969	<u>2/</u>	-	Margarine
CAC/RS 33-1970	<u>2/</u>	-	Olive Oil
CAC/RS 34-1970	<u>2/</u>	-	Mustardseed Oil

Edible Fungi

- CAC/RS 38-1970 2/ - General Standard for Fungi and Fungus Products
 CAC/RS 39-1970 2/ - Edible Dried Fungi
 CAC/RS 40-1970 2/ - Fresh Fungus " Chanterelle (European Regional Standard)

Quick Frozen Fruits and Vegetables

- CAC/RS 41-1970 2/ - Quick Frozen Peas
 CAC/RS 52-1971 3/ - Quick Frozen Strawberries

Fruit Juices

- CAC/RS 44-1971 3/ - Apricot, Peach and Pear Nectars
 CAC/RS 45-1971 3/ - Orange Juice
 CAC/RS 46-1971 3/ - Grapefruit Juice
 CAC/RS 47-1971 3/ - Lemon Juice
 CAC/RS 48-1971 3/ - Apple Juice
 CAC/RS 49-1971 3/ - Tomato Juice
 CAC/RS 63-1972 4/ - Concentrated Apple Juice
 CAC/RS 64-1972 4/ - Concentrated Orange Juice

Foods for Special Dietary Uses

- CAC/RS 53-1971 4/ - Foods with Low Sodium Content (including Salt Substitutes)

LIST OF RECOMMENDED CODEX STANDARDS TO BE SENT TO GOVERNMENTS
 FOR ACCEPTANCE IN 1975

Pesticide Residues

- CAC/RS 65-1974 - International Maximum Limits for Pesticide Residues - 4th series

Processed Fruits and Vegetables

- CAC/RS 66-1974 - Table Olives
 CAC/RS 67-1974 - Raisins
 CAC/RS 68-1974 - Canned Mandarin Oranges

Quick Frozen Fruits and Vegetables

- CAC/RS 69-1974 - Quick Frozen Raspberries

Fish

- CAC/RS 69-1974 - Canned Tuna and Bonito in Water or Oil

LIST OF RELATED RECOMMENDED TEXTS SENT TO GOVERNMENTS

CAC/RM	1/8-1969 -	Methods of Analysis for Sugars
CAC/RM	9/14-1969 -	Methods of Analysis for Fats and Oils
CAC/RM	32-1970 -	Standard Procedure for Thawing of Quick Frozen Fruits and Vegetables.
CAC/RM	33-1970 -	Standard Procedure for Cooking of Quick Frozen Vegetables
CAC/RM	36/39-1970 -	Methods of Analysis for Processed Fruits and Vegetables
CAC/RM	44/49-1972 -	Methods of Analysis for Processed Fruits and Vegetables (2nd series)
CAC/RM	42-1969	Sampling Plans for Prepackaged Foods (AQL-6.5)

LIST OF RECOMMENDED CODES OF HYGIENIC PRACTICE SENT TO GOVERNMENTS

CAC/RCP	1-1969 -	General Principles of Food Hygiene
CAC/RCP	2-1969 -	Canned Fruit and Vegetable Products
CAC/RCP	3-1969 -	Dried Fruit
CAC/RCP	4/5-1971 -	Desiccated Coconut and Dehydrated Fruits and Vegetables including Edible Fungi
CAC/RCP	6-1972 -	Tree Nuts

OTHER TEXTS ADOPTED AT THE TENTH SESSION OF THE COMMISSION AND TO BE SENT TO GOVERNMENTS IN 1975

- Description of Cutting Methods of Commercial Units moving in International Trades of Beef, Veal, Lamb and Mutton, and Pork (Carcases, Halves, Sides and Quarters, Pistolas)
- System for the Description of Carcases of Bovine and Porcine Species

-
- 1/ Issued for Acceptance in May 1970
 - 2/ Issued for Acceptance in June 1971
 - 3/ Issued for Acceptance in March 1973
 - 4/ Issued for Acceptance in January 1974
 - 5/ Issued for Acceptance in December 1974

RÉSUMÉ

L'élaboration de normes alimentaires internationales par la Commission FAO/QMS du Codex Alimentarius

par G.O. Kermode, Chef du Programme mixte FAO/QMS sur les normes alimentaires, Rome

Le Programme mixte FAO/QMS sur les normes alimentaires a été mis sur pied dans le double but de faciliter le commerce international des denrées alimentaires et de protéger le consommateur contre les accidents de santé et les fraudes.

Le présent rapport rappelle comment fut créée la Commission du Codex Alimentarius, ayant pour mandat de mettre en oeuvre ce Programme, et en décrit la composition actuelle. Il traite ensuite du Comité exécutif et des organes subsidiaires dont la Commission est dotée. Dans ce cadre, et grâce aussi à l'aide occasionnelle d'experts, les travaux de normalisation internationale progressent et il est possible aujourd'hui d'en dresser un bilan flatteur (contenu dans l'Annexe, qui est consacrée à l'énumération des normes et d'autres textes Codex recommandés à ce jour).

L'acceptation des normes internationales est en cours: elle est intervenue jusqu'ici, plus particulièrement, de la part des pays en développement et dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Le programme de travail de la Commission du Codex Alimentarius pour 1976-77 est marqué, d'une part, par l'expansion des activités qui tendent à faire accepter les normes Codex recommandées, d'autre part, par l'importance croissante accordée au renforcement du contrôle des aliments par l'intermédiaire des Comités Codex régionaux de coordination.

L'intérêt suscité par l'utilité des travaux de la Commission continue de croître et les perspectives de succès sont des plus favorables.

4. HARMONISATION DES LEGISLATIONS NATIONALES DANS
LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

par

E. Gaerner, Administrateur principal à la
Commission des Communautés européennes, Bruxelles

1. La Communauté économique européenne a pour mission, parmi les différents objectifs qu'elle poursuit, de réaliser à l'intérieur de son périmètre les conditions existant aux divers plans nationaux. Cette notion du marché unique suppose que la circulation des marchandises fabriquées ou admises au commerce dans une partie de la Communauté ne soit pas entravée dans les autres pays par l'application de dispositions dites " techniques ", ré-gissant la nature, la composition, les conditions de fabrication et de manutention, le conditionnement et l'étiquetage des produits; car, aussi longtemps que ces règles d'origine nationale présentent des divergences entre elles, les échanges peuvent à tout moment être interrompus ou ils ne peuvent tout simplement se développer.

1.1. Pour être juste, il faut tout de suite ajouter que les Etats membres, en édictant leurs règles, n'entendaient pas se compliquer mutuellement la vie. On a, en effet, pu constater que le nombre de réglementations nationales sur les denrées ali-mentaires dont le but essentiel consiste manifestement à protéger l'économie nationale contre les importations à partir des autres pays est très réduit.

1.2. En réalité, le droit alimentaire de tous nos Etats membres repose fondamentalement sur les deux grands principes qui sont la protection de la santé publique et la prévention des tromperies à l'égard des acheteurs.

Il est évident que la Communauté se doit, non seulement de respecter cette motivation, mais encore de la faire sienne pour ses propres activités. C'est dire que la Communauté ne saurait prôner l'abolition pure et simple des textes nationaux; mais elle doit mettre en place un régime communautaire qui permette aux échanges de se développer tout en sauvegardant le niveau de protection des consommateurs tel qu'il a été réalisé dans les divers Etats membres.

Cette entreprise ambitieuse, mais nécessaire pour promouvoir l'intégration européenne, est appelée 'le rapprochement ou l'harmonisation des législations '.

2. Sur le plan le plus strictement juridique, le traité instituant la CEE - le "traité de Rome" - offre aux organes de la Communauté les pouvoirs et les procédures nécessaires et appropriées à l'accomplissement de cette tâche d'harmonisation.

2.1. En premier lieu, il convient de citer la règle générale de l'article 100 qui prévoit le rapprochement de celles des législations nationales qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun. Ceci est généralement le cas lorsqu'il existe des entraves aux échanges intracommunautaires; l'article 100 devient alors applicable.

Une autre disposition fondamentale est celle de l'article 43 du traité, car c'est elle qui régit l'institution et la mise en oeuvre de la politique agricole commune. Comme bon nombre de denrées alimentaires sont des produits agricoles, il pourrait sembler logique de recourir à cet article pour définir les conditions de fabrication et de commercialisation de ces produits. Force est de constater toutefois que la plupart des délégations nationales sont opposées, ou pour le moins hésitantes, quant à l'application de l'article 43 dans le cadre du droit alimentaire. Il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de fixer les normes de qualité d'un produit dans le contexte d'une organisation commune des marchés; dans ces cas, l'article 43 est systématiquement utilisé.

2.2. Le rapprochement des législations s'effectue normalement par voie d'une directive adoptée par le Conseil sur proposition de la Commission. En règle générale, le Parlement européen et le Comité économique et social sont consultés au préalable.

La directive est un acte juridique d'une grande souplesse, car elle se contente d'indiquer aux Etats membres le but qu'ils doivent atteindre tout en leur laissant le choix des voies et moyens pour y arriver. Ceci signifie également qu'une directive ne devient effective qu'après avoir été transposée par les Etats membres dans leur ordre juridique interne. Pour ce faire, les Etats membres bénéficient généralement d'un délai d'un an.

3. Il est clair que la libre circulation des marchandises ne peut pas se réaliser au prix d'un chaos. Comme nous l'avons vu, les lois nationales concernant les denrées alimentaires tendent à protéger les consommateurs, d'une part, contre les risques d'ordre sanitaire et, d'autre part, contre les falsifications et les fraudes. Ces paramètres s'appliquent également aux travaux entrepris par la Communauté.

3.1. En ce qui concerne la santé publique, la Commission y a toujours attaché une grande importance.

3.1.1. Fondamentalement, nos Etats membres sont arrivés à un niveau de développement suffisamment équivalent pour que la norme de protection de la santé publique puisse être considérée comme identique dans toute la Communauté. Dans le domaine des additifs alimentaires par exemple, l'aspect de la protection sanitaire est prédominant. Ceci explique que les autorités nationales ayant la sauvegarde de la santé des consommateurs dans leurs attributions ont été amenées à se soucier des effets éventuels 'que pourrait entraîner l'emploi de telle ou telle substance en alimentation, il leur est apparu nécessaire de soumettre chaque produit à un examen toxicologique très sévère avant d'en autoriser l'utilisation. De cette façon, des législations très élaborées et très détaillées ont été adoptées dans les Etats membres, comportant dans la plupart des cas l'énumération exhaustive de tous les additifs pouvant être utilisés.

Mais il est frappant de constater que les listes ainsi établies sont loin d'être identiques dans les différents Etats, alors que le souci de protéger les utilisateurs est certainement le même partout et que la méthodologie utilisée par les toxicologues et leurs capacités professionnelles ont sans aucun doute atteint le même degré scientifique dans l'ensemble de nos pays.

Cette situation s'explique par le fait que l'emploi des additifs correspond à des nécessités technologiques très précises et que ces nécessités peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction notamment du choix des matières premières, des procédés de fabrication et, " last but not least ", des habitudes de consommation.

Mais il n'en reste pas moins que l'existence, au niveau national, de listes d'additifs non harmonisées est susceptible d'entraver la libre circulation des denrées dans lesquelles ces additifs peuvent être utilisés et la Communauté est, dès lors, appelée à entreprendre une action tendant à éliminer ces obstacles. Cette action est d'ailleurs tout à fait possible, puisque c'est précisément dans le secteur des additifs que les premiers résultats tangibles ont été obtenus.

3.1.2. Pour assurer sur des bases absolument sûres la protection de la santé publique dans la Communauté, la Commission a créé, l'année dernière, un Comité scientifique de l'alimentation humaine. Ce Comité est composé d'experts scientifiques les plus hautement qualifiés de la Communauté. Il comprend des personnalités mondialement reconnues qui ont bien voulu assurer la Commission de leur coopération. La plupart d'entre eux exercent déjà des fonctions similaires dans les organismes nationaux du même genre.

Le Comité émet son avis sur des sujets précis à la demande de la Commission. Il peut également, de sa propre initiative, attirer l'attention de la Commission sur un problème donné.

Je suis heureux, après un peu plus d'un an de fonctionnement du Comité, de pouvoir dire que les résultats obtenus sont plus qu'encourageants; ce dont on ne peut que se féliciter.

Les avis du Comité seront rendus publics probablement sous forme d'un recueil périodique.

4. A côté de la protection de la santé publique, l'information des consommateurs et leur protection contre la fraude sont des éléments importants du droit alimentaire.

Dans le cadre du rapprochement des législations, ces éléments deviennent des impératifs d'autant plus absolus que la réalisation de la libre circulation des marchandises implique l'apparition, sur les différents marchés nationaux, de produits non ou insuffisamment connus du public. Dans ce cas, seul un étiquetage distinctif et complet permet d'éviter les risques d'erreurs. On peut dire que la libre circulation des marchandises et l'information des consommateurs sont des notions complémentaires et inséparables.

5. Dans le choix des méthodes, il faut surtout rester pragmatique et éviter tout dogmatisme.

5.1. Comme l'objectif principal du rapprochement des législations est de réaliser la libre circulation des produits dans les secteurs où elle est entravée par l'application de dispositions nationales divergentes, il convient, en règle générale, de respecter toutes les productions nationales existantes.

L'application stricte de ce principe conduirait à énumérer, dans une directive communautaire, l'ensemble des produits actuellement fabriqués ou commercialisés dans l'un ou l'autre Etat membre et d'admettre ainsi à la libre circulation dans toute la Communauté la totalité des marchandises se trouvant sur une partie quelconque du marché communautaire.

Pour logique qu'elle puisse paraître sur le plan des principes, une telle solution idéale ne correspond que rarement à la réalité. En effet, pour certains produits, la nécessité de la libre circulation n'apparaît pas, puisqu'ils ne prétendent pas participer aux échanges intracommunautaires. D'autres produits ne sont pas reconnus par tous les Etats membres, pour des raisons tendant tantôt à la santé publique ou la sécurité, tantôt à la qualité. Tous ces produits doivent évidemment continuer à exister dans les pays dans lesquels ils sont légalement admis.

Il convient dès lors généralement, et surtout lorsqu'il s'agit des produits fabriqués industriellement et dont les caractéristiques, à la différence de certains produits non transformés, ne sont pas "préexistantes", de déterminer, à l'intérieur d'un secteur donné, des produits au sujet desquels la réalisation de la libre circulation est à la fois souhaitable et réalisable et de limiter en conséquence le champ d'application d'une directive communautaire.

Les mêmes considérations s'appliquent bien entendu si, à l'égard d'un produit déterminé retenu comme tel dans la directive, certaines questions de détail (les traitements à autoriser par exemple) ne peuvent recevoir de solutions communes ou si de telles solutions ne semblent pas indispensables.

Pour toutes ces raisons, plusieurs approches semblent possibles pour harmoniser les législations sur les denrées alimentaires et il est nécessaire de choisir la meilleure en fonction des données de chaque cas qui se présente.

Une approche souple est la méthode optionnelle, qui assure la libre circulation à un produit défini au plan communautaire tout en laissant subsister les législations nationales éventuellement non conformes. Pour les produits peu élaborés, il est parfois possible d'aller plus loin et d'englober dans la directive, dans l'intérêt de la libre circulation, l'essentiel de la production existant dans les différents Etats membres. Ainsi, l'harmonisation revêtira un caractère plus total. Dans d'autres cas encore, la directive suivra une méthode partielle. C'est cette méthode qui a fait ses preuves dans le domaine des sucres destinés à l'alimentation humaine, car la directive adoptée dans ce secteur s'applique à "certains sucres" seulement et non à l'ensemble des édulcorants nutritifs.

Une méthode d'harmonisation parfois utilisée dans les domaines non alimentaires est celle dite du "renvoi aux normes", ces normes étant généralement le fruit des travaux d'autres organisations internationales. Dans le domaine des denrées alimentaires, cette méthode n'a pas encore été utilisée, mais je n'exclue a priori qu'elle puisse être retenue dans certains cas dans lesquels une norme internationale est acceptable sans restrictions à la Communauté.

5.2. Quand on veut appliquer ces principes au droit alimentaire, il faut évidemment tenir compte des aspects particuliers que présente cette discipline. Un point essentiel est celui de la dénomination réservée. Ce point est reconnu et appliqué par les Etats membres et la Communauté dans les règles qu'elle s'est déjà données.

En effet, lorsqu'une disposition du droit alimentaire définit une denrée alimentaire quant à ses principales caractéristiques, elle lui attribue en "même temps une dénomination spécifique (la "dénomination réservée") qui ne peut être utilisée que pour désigner cette denrée, tout autre produit devant porter une dénomination nettement distinguée.

Ce principe fonctionne de façon satisfaisante dans les cas des méthodes totale et partielle, mais il doit être modifié dans celui de l'harmonisation optionnelle. En effet, la possibilité demeure de faire recours à des procédures encore plus souples, se contentant de définir un standard auquel est assurée la libre circulation, sans réserver la dénomination au plan communautaire.

A cette exception près, la détermination des produits qui peuvent prétendre à la libre circulation et le choix des dénominations réservées sont des mesures parallèles. D'autre part, les produits ne répondant pas aux exigences d'une directive communautaire peuvent être distribués conformément aux règles nationales qui leur sont applicables, pourvu que leur étiquetage n'entraîne pas de confusion dans l'esprit des consommateurs.

6. La procédure d'élaboration d'une directive communautaire comporte plusieurs stades.

6.1. Dans un premier temps, les services de la Commission consultent les experts gouvernementaux des Etats membres, en règle générale sous forme de réunions communes.

6.2. A un moment donné de ces consultations, il apparaît opportun de disposer de l'avis de différents milieux économiques et sociaux qui se sont regroupés au niveau de la Communauté, et il appartient alors aux services de la Commission de recueillir ces avis.

Par le passé, les projets d'harmonisation étaient distribués auprès des organisations intéressées, avec prière de prendre position dans un certain délai. Mais cette procédure s'est révélée être peu satisfaisante, car elle ne permettait pas la confrontation des opinions exprimées par les diverses branches et qui ne concordaient évidemment pas toujours.

C'est pourquoi la Commission a maintenant institué formellement un Comité consultatif des denrées alimentaires qui regroupe les représentants des producteurs agricoles, des fabricants, des travailleurs, du commerce et des consommateurs. Chacune de ces branches dispose de deux membres permanents, désignés par la Commission, et de quatre experts qui peuvent varier en fonction du sujet à l'étude.

Les deux premières réunions que le Comité a tenues depuis sa création laissent présager une amélioration considérable dans la participation des milieux intéressés aux travaux d'harmonisation. Ceux-ci seront, par la même occasion, rendus plus transparents et - j'espère - mieux appréciés.

6.3. Après ces diverses consultations, auxquelles s'ajoute en présence de questions d'ordre sanitaire celle du Comité scientifique, la Commission arrête une proposition qu'elle soumet au Conseil pour approbation.

6.4. Le Conseil consulte, sauf cas exceptionnels, le Parlement européen et le Comité économique et social sur cette proposition. Les avis rendus par ces organes peuvent amener la Commission à modifier sa proposition et le traité de Rome lui offre cette possibilité.

6.5. Au sein du Conseil, les propositions de la Commission sont d'abord examinées par le groupe de travail " Denrées alimentaires " qui se compose des délégations officielles des Etats membres et des représentants de la Commission.

Le Comité des Représentants permanents des Etats membres auprès des Communautés européennes, éventuellement assisté des Attachés plus directement intéressés, examine les questions au sujet desquelles le groupe de travail n'aurait pu trouver de solution et prépare ainsi la session du Conseil. Ce dernier entre dans une discussion quant au fond seulement dans les cas dans lesquels des divergences de vues subsistent entre les délégations.

Une fois adoptée par le Conseil, une directive est notifiée aux gouvernements des Etats membres, et c'est à ce moment que son existence commence au plan juridique.

7. Le bilan des travaux d'harmonisation de la Communauté s'établit comme suit:

7.1. Les premiers succès ont été réalisés dans le domaine des additifs alimentaires. En effet, une directive sur l'emploi des matières colorantes a été adoptée dès 1962. Elle a été suivie par trois autres textes, régissant respectivement les agents conservateurs, les agents anti-oxygènes ainsi que le groupe des agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants.

7.1.1. Toutes ces directives reposent sur le principe de la " liste positive " qui est, en effet, celui qui garantit le mieux la sauvegarde de la santé publique puisque chaque substance, pour être autorisée, doit avoir subi les examens nécessaires à la détermination de son innocuité et de son utilité technologique.

La Communauté a le mérite d'avoir accéléré, sinon provoqué, l'introduction de listes positives dans plusieurs Etats membres. Certains d'entre eux ont mis à profit la transposition des directives de la Communauté dans leurs législations nationales pour étendre le système des listes positives également à des catégories d'additifs non encore soumises à une réglementation communautaire.

7.1.2. En règle générale, les directives se contentent d'énumérer les additifs dont l'emploi peut être autorisé et ne fixent qu'à titre exceptionnel les conditions de leur utilisation.

Ces conditions feront l'objet de mesures ultérieures, soit dans les directives relatives à certaines denrées alimentaires déterminées, soit en complétant les directives horizontales sur les additifs.

7.1.3. Les additifs admis dans la Communauté doivent répondre à certains critères de pureté généraux et spécifiques. Ces derniers doivent encore être établis pour les agents antioxygènes et les agents émulsifiants, épaississants et gélifiants.

7.1.4. Une clause dite "de sauvegarde" autorise les Etats membres en cas d'apparition d'un danger résultant de l'emploi d'un additif admis dans la Communauté, à prendre les mesures conservatoires nécessaires, pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'employer le produit incriminé. Une procédure communautaire s'instaure par la suite pour introduire une solution commune à toute la Communauté.

7.1.5. Les directives prévoient également les règles d'étiquetage des additifs vendus comme tels, c'est-à-dire avant d'avoir été incorporés dans une denrée alimentaire.

7.2. Dans le secteur des produits de cacao et de chocolat, une directive a été adoptée en 1973. Il s'agit de la première réglementation communautaire du type vertical, et on comprend aisément que son examen a fait apparaître un certain nombre de problèmes généraux à caractère préjudiciel.

7.2.1. La question la plus fondamentale, sur le plan politique, était sans doute celle de la reconnaissance de toutes les productions nationales existantes.

Pour illustrer l'ampleur de cette question, il suffit de se rappeler que le chocolat britannique n'avait pas droit à l'appellation chocolat dans cinq des six anciens Etats membres, mais devait se vendre sous des dénominations aussi barbares que " végécao " ou " fantaisie au cacao ". Dans le sixième Etat membre sa vente était même totalement interdite. La directive a éliminé cette anomalie. Elle considère tous les types de chocolat comme équivalents en ce sens qu'ils ont tous droit de cité dans l'ensemble de la Communauté, l'information des consommateurs sur la nature du produit qu'il achète étant assurée par un étiquetage distinctif.

7.2.2. Une autre question difficile - de caractère plus juridique - était celle des corrélations entre une directive verticale et les règles horizontales du droit alimentaire. La solution finalement retenue consiste à laisser subsister les règles nationales non harmonisées qui visent à protéger la santé publique, à prévenir les tromperies et à sauvegarder la propriété industrielle.

7.2.3. Par ailleurs, la directive contient les règles qu'il faut respecter lors de la fabrication et du commerce des produits qu'elle vise, à savoir: définition des différents produits finis, qualité des matières premières, traitements et additions autorisés, étiquetage.

7.3. Une deuxième directive verticale s'applique aux différents types de saccharose, de dextrose et de sirop de glucose. Elle s'inspire très largement des normes correspondantes du Codex Alimentarius.

7.4. Enfin, une troisième directive règle la production et le commerce du miel. Cette directive est calquée sur la norme Codex correspondante.

8. Les travaux les plus avancés au sein du Conseil ont trait aux

- jus et nectars de fruits,
- laits de conserve,
- aliments diététiques,
- matériaux et objets en contact avec les denrées alimentaires.

9. Au sein de la Commission, les activités suivantes méritent d'être soulignées:

9.1. La liste des matières colorantes, qui a déjà plus de dix ans d'âge, fait actuellement l'objet d'une révision totale. A cette occasion, certaines questions restées ouvertes au moment de l'élargissement de la Communauté seront réglées de façon plus définitive.

A la demande de la Commission, le Comité scientifique de l'alimentation humaine a donné son avis quant aux aspects sanitaires de chaque colorant à l'étude. Cet avis doit maintenant être transposé sur le plan législatif. Les Etats membres sont étroitement associés à ces travaux.

9.2. Certaines nouvelles dispositions sont en cours d'élaboration, concernant notamment:

- les acides, bases et sels utilisés dans les denrées alimentaires,
- certains contaminants, tels que le mercure et le plomb.

Une proposition de directive générale concernant l'étiquetage des denrées alimentaires est en voie d'élaboration. Elle est destinée à couvrir l'ensemble des produits alimentaires, assurant aux

consommateurs de la Communauté un maximum d'informations.

D'autres travaux concernent:

- les amidons (natifs et modifiés),
- les huiles et graisses,
- les sauces émulsionnées.

Conformément aux accords intervenus au sein du Conseil, la priorité est accordée aux questions de caractère général, pour assurer aux différentes directives un maximum de cohérence.

10. La Communauté participe également activement aux travaux d'autres instances internationales. On peut citer à cet égard, avant tout, les activités du Programme mixte FAO/OMS sur les normes, alimentaires (Codex Alimentarius) et certains travaux du Conseil de l'Europe.

ANNEXE

ETAT DES TRAVAUX AU 1 JANVIER 1976 (RELEVÉ DES ACTES ARRÊTÉS)

1.- Directive du Conseil, du 23 octobre 1962, relative au rapprochement des réglementations des Etats membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine - J.O. 115 du 11.11.1962, p. 2645/62.

- Modifications

- Directive 65/469/CEE du 25 octobre 1965 - J.O. 178 du 26.10.1965, p. 2793/65
- Directive 67/653/CEE du 24 octobre 1967 - J.O. 263 du 30.10.1967, p. 4
- Directive 68/419/CEE du 20 décembre 1968 - J.O. L 309 du 24.12.1968, p. 24
- Directive 70/358/CEE du 13 juillet 1970 - J.O. L 157 du 18.7.1970, p. 36
- Acte d'adhésion du 22 janvier 1972 (traité) J.O. L 73 du 27.3.1972, p. 14

2.- Directive 64/54/CEE du Conseil, du 5 novembre 1963, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine - J.O. 12 du 27.1.1964, p. 161/64.

- Modifications:

- Directive 65/569/CEE du 23 décembre 1965 - J.O. 222 du 28.12.1965 p. 3263/65
- Directive 66/722/CEE du 14 décembre 1966 - J.O. 233 du 20.12.1966, p. 3947/66
- Directive 67/427/CEE du 27 juin 1967 - J.O. 148 du 11.7.1967, p. 1
- Directive 68/420/CEE du 20 décembre 1968 - J.O. L 309 du 24.12.1968, p. 25
- Directive 70/359/CEE du 13 juillet 1970 - J.O. L 157 du 18.7.1970, p. 38
- Directive 71/160/CEE du 30 mars 1971 - J.O. L 87 du 17.4.1971, p. 12
- Directive 72/2/CEE du 20 décembre 1971 - J.O. L 2 du 4.1.1972, p. 22
- Acte d'adhésion du 22 Janvier 1972 - J. O. L 73 du 27.3.1972, p. 14
- Directive 72/444/CEE du 26 décembre 1972 - J.O. L 298 du 31.12.1972, p. 48
- Directive 74/62/CEE du 17 décembre 1973 - J.O. L 38 du 11.2.1974, p. 29
- Directive 74/394/CEE du 22 juillet 1974 - J.O. L 208 du 30.7.1974, p. 25

3.- Directive 65/66/CEE du Conseil, du 26 janvier 1965, portant établissement des critères de pureté spécifiques pour les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine - J.O. 22 du 9.2.1965, p. 373/65.

- Rectificatif:

J.O. 126 du 12.7.1965

- Modification:

- Directive 67/428/CEE du 27 juin 1967 - J.O. du 11.7.1967, p.10

4.- Directive 67/427/CEE du Conseil, du 27 juin 1967, relative à l'emploi de certains agents conservateurs pour le traitement en surface des agrumes ainsi qu'aux mesures de contrôle pour la recherche et le dosage des agents conservateurs dans et sur les agrumes - J.O. 148 du 11.7.1967, p. 1.

5.- Programme général, du 28 mai. 1969, en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges résultant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres - J.O. C 76 du 17.6.1969, p. 1.

6.- Décision 69/414/CEE du Conseil, du 13 novembre 1969, instituant un Comité permanent des denrées alimentaires - J.O. L 291 du 19.11.1969, p. 10.

7.- Résolution du Conseil, du 13 novembre 1969, concernant des procédures d'intervention du Comité permanent des denrées alimentaires - J.O. C 148 du 19.11.1969, p. 1.

8.- Directive 70/357/CEE du Conseil, du 13 juillet 1970, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les substances ayant des effets antioxygènes et pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine -J.O. L 157 du 18.7.1970, p. 31.

- Rectificatif:

J.O. L 18 du 22.1.1972, p. 12.

- Modifications:

Acte d'adhésion 22.1.72- J.O. L 73 du 27.3.1972, p. 14. Directive 74/412/CEE du 1 août 1974 - J.O. L 221 du 12.8.1974, p. 18.

9.- Directive 73/241/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine - J.O. L 228 du 16.8.1973, p. 23.

10.- Résolution du Conseil, du 17 décembre 1973, concernant la politique industrielle - J.O. C 117 du 31.12.1973, p. 1.

- Modifications:

- Directive 74/411/CEE du 1 août 1974 - J.O. L 221 du 12.8.1974, p. 18
- Directive 74/644/CEE du 19 décembre 1974 - J.O. L 349 du 28.12.1974, p. 63.
- Directive 75/155/CEE du 4 mars 1975 - J.O. L 64 du 11.3.1975, p. 21.

11.- Directive 73/437/CEE du Conseil, du 11 décembre 1973, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant certains sucres destinés à l'alimentation humaine - J.O. L 356 du 27.12.1973, p. 71.

12.- Décision 74/234/CEE de la Commission, du 16 avril 1974, relative à l'institution d'un comité scientifique de l'alimentation humaine - J.O. L 136 du 20.5.1974, p. 1.

13.- Directive 74Y329/CEE du Conseil, du 18 juin 1974, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents émulsifiants, stabilisants, épaississants et gélifiants pouvant être employés dans les denrées alimentaires -J.O. L 189 du 12.7.1974, p. 1.

- 14.- Directive 74/409/CEE du Conseil, du 22 juillet 1974, relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant le miel - J.O. L 221 du 12.8.1974, p. 10.
- 15.- Titres et fonctions des membres du comité scientifique de l'alimentation humaine - J.O. C 114 du 27.9.1974, p. 22
- 16.- Décision 75/420/CEE de la Commission, du 26 juin 1975, relative à la création d'un comité consultatif des denrées alimentaires - J.O. L 182 du 12.7.1975, p. 35.
- 17.- Directive 75/726/CEE du Conseil, du 17 novembre 1975., relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les jus de fruits et certains produits similaires - J.O. L 311 du 1.12.1975, p. 40.
- 18.- Directive 76/118/CEE du Conseil, du 18 décembre 1975, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine - J.O. L 24 du 30.1.1976, p. 49.

ABSTRACT

The harmonization of national laws within the European
Economic Community

by

E. GAERNER

Principal Administrator, Commission of the European
Communities, Brussels

The harmonization of the laws of the Member States of the EEC is specifically provided for by the Treaty of Rome. The purpose is to secure the development of intra-community trade free of all hindrances though without thereby retreating from the level of consumer protection so far achieved.

Community policy in this connexion has been to encourage the countries to abandon lists of additives where these have not been harmonized; to secure consumer information; and to prevent fraudulent practices.

The methods used in order to achieve harmonization are determined in the light of the respective cases. It is possible to allow national laws to continue in being even if perhaps they are not susceptible to harmonization, or, again, to be limited, within a given sector of production, to certain products. The adoption of these methods generally requires that a determination be made as to which products may reasonably be expected to circulate freely within the Community and which are the "reserved descriptions" that may be applied in their regard.

The paper describes in detail the procedure for drafting Community directives.

As for the work done in the harmonization of laws, the Community can claim considerable success in the field of food additives (positive lists, purity criteria, prohibitions on use in certain cases, labelling), cocoa products and chocolate, and sugar and honey. The outlook is favourable where the general principles of labelling, to mention only one aspect, are concerned.

5. THE ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS
WITHIN THE FRAMEWORK OF THE PARTIAL AGREEMENT
OF THE COUNCIL OF EUROPE

by

- o. Messer, Dr. Jur., Dr. rer. pol., Ministerialrat,
Deputy-Director of Economic and Social Affairs;
Head of the Partial Agreement Division,
Council of Europe, Strasbourg

INTRODUCTION

1. The need for worldwide harmonization of food law is the result of various factors, amongst which are the increase in the volume of the food trade, the variety of foodstuffs on the market, rapid communications and the consumers' sensitive awareness of the necessity for health protection (1).

2. Harmonization in this field has however proved difficult and progress has been slow, due mainly to two reasons:

- an exaggerated empirical approach in the attempt to harmonize standards, without previous agreement on the basic principles underlying these standards;
- a worldwide approach to the problem, without sufficient consideration of the socio-economic differences between the various countries.

Speaking of these problems, Bigwood and Gérard, in their book "Objectifs et principes fondamentaux d'un droit comparé, de l'alimentation", ask whether it is possible to make progress in this direction without previously agreeing on certain basic principles and they go on to state:

-
- (1) Objectifs et principes fondamentaux d'un droit comparé de l'alimentation E.J. Bigwood and A. Gérard - Volume I, Chapter 2, P. 15 and Vol. IV, Chapter 22, p. 171 et seq.

"The harmonization of food legislation on a regional basis, that is within homogeneous geographical frameworks, englobing countries which have reached a comparable stage of socio-economic development would permit to limit the difficulties of integration and to arrive at a first stage which would, moreover, already mark a considerable degree of simplification" (2).

3. The work carried out and the results achieved in the public health field by a restricted number of member States of the Council of Europe (3) clearly illustrate the effectiveness of regional co-operation on a scientific and flexible basis.

The member States participating in these activities within the framework of a partial agreement (4) - Austria, Belgium, Denmark, France, the Federal Republic of Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Switzerland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland - have a comparable level of industrialization and social standards. The same problems therefore confront them, and due to a common socio-economic and cultural background, they tend to adopt similar basic principles in order to resolve them.

(2) Idem Vol. IV, Chapter 22, p. 173: "L'harmonisation du droit de l'alimentation sur une base régionale, c.à.d. dans des cadres géographiques homogènes réunissant des ensembles de pays ayant atteint un degré de développement socio-économique comparable permettrait de limiter les difficultés d'intégration et de réaliser une première étape dont l'achèvement d'ailleurs présenterait déjà un important degré de simplification".

(3) The member States of the Council of Europe are: Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, France, the Federal Republic of Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, Turkey and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

(4) The Partial Agreement in the social and public health field was concluded under Resolution (59) 23 adopted on 16 Nov. 1959 by the Committee of Ministers of the Council of Europe. Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland have continued within the Council of Europe the work hitherto undertaken by the Brussels Treaty Organization and then by the Western European Union. Switzerland, Denmark, Ireland and Austria acceded to the Partial Agreement activities in the public health field in 1964, 1968, 1969 and 1974 respectively.

4. This study explains the methods and systems adopted by the States participating in the public health activities of the Partial Agreement in harmonizing food legislation within a regional framework.

1. STRUCTURES OF ELABORATION

The basic features of the organic structure and composition of the Partial Agreement bodies working in the public health field are

- a hierarchical structure based on a rational division of tasks -policy decisions, general questions, technical details;
- independence in the choice of subjects;
- a purely governmental composition;
- a combination of administrative and scientific experts for a multilateral consideration of a problem.

1.1. Organic structure

1.1.1. The main body, the Public Health Committee, deals with all those matters it chooses for study because of their current and future importance to health in the member States. It supervised the activities of its subsidiary bodies and approves their decisions.

It is therefore the policy making body insofar as it selects both the subjects for study and the methods to be followed. It is the central organ co-ordinating all the various activities of its subsidiary bodies.

1.1.2. Its sub-committees deal with specific areas of study.

In the field of foodstuffs, the bodies concerned are the Sub-Committee on the Health Control of Foodstuffs and the Sub-Committee on Poisonous Substances in Agriculture (5). At this level the technical aspects are studied in greater detail. Furthermore the sub-committee can choose, with the authorization of the parent body, the subjects they consider they should study.

(5) The other subsidiary bodies of the Public Health Committee (PA) deal with pharmaceutical questions, the possible toxicity of cosmetics, microbiological questions, human clinical pharmacology, hereditary metabolic diseases, congenital malformations and the health control of sea, air and land traffic.

1.1.3. The Public Health Committee and, with its approval, its sub-committees can set up working parties with precise terms of reference normally to work out technical details.

The Sub-Committee on the Health Control of Foodstuffs has two working parties dependent on it: one to elaborate standards on flavouring substances and another on plastic packaging materials coming into contact with foodstuffs.

1.1.4. Decisions taken by the Public Health Committee are submitted to the Committee of Ministers (6) restricted to the States Parties to the Partial Agreement which examines and adopts or takes note of them according to their legal nature (7).

1.1.5. This structure permits restricted groups to study specific matters or aspects of a problem, thus avoiding large unwieldy bodies which have to deal with both questions of policy and technical matters.

At the same time, the separation is sufficiently flexible to allow the policy-making body to follow the technical aspects and the technical groups to participate in the policy-making.

1.2. Composition of the organs

1.2.1. The Public Health Committee and its subsidiary organs comprised of delegations from each of the participating States.

Participating delegates are experts in the technical and scientific aspects of the subjects under study and are usually high-ranking officials who are responsible for advising their governments on public health matters.

They are therefore scientifically well-experienced and administratively well-placed to judge the need for certain measures as well as to gauge the administrative implications of implementing the decisions envisaged.

This composition favours subsequent adoption and application of the measures proposed by the participating States.

(6) The Committee of Ministers is the organ which acts on behalf of the Council of Europe (Article 13 of the Statute) and considers the action required to further its aims (Article 15 of the Statute).

(7) See 2.3. Legal Extent, and 3.1.1. Legal Process.

1.2.2. Participation is restricted to national delegations from the member States and collaboration is strictly of an intergovernmental nature. Non-governmental bodies are therefore not represented either as members or as observers. The points of view of interested bodies - particularly industry and consumers -are however considered, as the experts who sit on the Partial Agreement bodies are government officers who, in their country, are in constant contact with all interested categories and are fully aware of all the aspects of a problem.

1.2.3. Moreover, the practice, within the Partial Agreement, of holding certain meetings outside the Council of Europe headquarters in Strasbourg, authorized by Resolution (59) 23, (8) enables the participants to study on the spot questions within their competence and to become more conversant with a problem on a European level.

1.2.4. This restricted composition eliminates undue influence within the organs concerned, encourages free and frank discussion between the experts and ensures that the public health objective remains predominant.

2. NATURE AND EXTENT OF THE FOOD STANDARDS

2.1. Objective

2.1.1. The main objective of the Public Health Committee (PA) in all its activities is the protection of public health (9). Food standards are therefore elaborated on a purely scientific basis, without undue consideration of economic and other factors.

(8) Resolution (59) 23 on the extension of the activities of the Council of Europe in the social and cultural fields, adopted by the Ministers' Deputies on 16 November 1959.

(9) In the field of foodstuffs see: Natural Flavouring Substances, their Sources and added Artificial Flavouring Substances Council of Europe 1974 - Maisonneuve - General Introduction, p.10; Recommendation AP (61) 5. on the importation of citrus fruit treated with diphenyl - preamble; Resolution AP (71) 4 on the classification of formulated pesticide products -Considerandum n° 7, and Resolution AP (73) 5 on the use of emulsifiers and stabilizers in foodstuffs - Considerandum n° 9.

2.1.2. The objectives of foodstuff legislation in the States participating in the public health activities of the Partial Agreement are normally:

- to safeguard public health;
- to protect consumers from fraudulent practice in the food trade.

In the past, some legislation gave predominance to the public health aspect; other legislation gave equal importance to both objective or considered protection from fraud as the dominant factor.

2.1.3. Today, however, all European States consider that in the application of foodstuff legislation, the prevalent objective is the protection of public health (10); a view which is also shared by industry (11).

In fact a survey in most European countries shows that, as regards food additives, their harmlessness is an essential prerequisite for authorization of use (12).

2.1.4. In this respect it can be concluded that the objective which the Public Health Committee (PA) has set itself in its work on food standards reflects the orientation of foodstuff legislation in modern States.

2.2. Content

The need to harmonize foodstuff legislation arises mostly

- where there are serious risks to public health due to the frequent and widespread use of certain substances, and
- where due to trade patterns and similar dietary habits, these risks occur in several countries.

(10) Objectifs et principes fondamentaux d'un droit comparé de l'alimentation - E.J. Bigwood and A. Gérard - Vol. 2 -. Les éléments de motivation.

(11) Basic Features of Modern Flavour Regulation - published by the International Organization of Flavour Industry (IOFI) -Geneva, September 1973 - p. 12.

(12) Objectifs et principes fondamentaux d'un droit comparé de l'alimentation - E.J. Bigwood and A. Gérard - Vol. 2, p.235.

The Public Health Committee has followed these criteria in selecting categories of substances for the elaboration of food standards. It has, most of all, sought to be a pioneer in encouraging harmonization at a very early stage, in those fields which present a particular danger to the populations of highly industrialized European countries.

The following outline of the activities of the Public Health Committee (PA) in this field illustrates the criteria for selection.

2.2.1. Food Additives

With the development of new production and marketing techniques, food additives have increased so much in number and variety that their possible toxicity has become one of the most important problems in the field of food hygiene. (13) (14).

2.2.1.1. Flavouring Substances

The main work of the Public Health Committee (PA) in the field of additives is on flavouring substances, and the results of this study have been published in a book entitled " Natural Flavouring Substances, their Sources and added Artificial Flavouring Substances ". (15).

Two series of lists of flavouring substances have been drawn up: the first containing 489 natural flavouring substances which are considered admissible from the health point of view; and the second containing 692 artificial flavouring substances, chemically classified which may be added to foodstuffs without hazard to public health, the upper safety limits being given for each one of them.

For practical purposes, a number of natural flavouring substances and a list of 284 artificial substances provisionally accepted as safe pending further toxicological and technological investigations have also been included in this book.

The lists are accompanied by guidelines on testing and on the toxicological evaluation of flavouring substances and by a set of conditions which must be satisfied before a flavouring substance can be accepted.

(13) Encyclopédie moderne de l'Hygiène alimentaire - Jean Lederer -1971, Tome IV, Chapter V, pp. 673, 676-680 et 687.

(14) La réglementation des produits alimentaires et non alimentaires 3e édition - Raymond A. Dehove - Chapter V, p. 127.

(15) Published in 1974 by Maisonneuve, France - 463 pages.

2.2.1.2. Emulsifiers and Stabilizers

As with other food additives, a large number of emulsifiers and stabilizers are now in use and many of them raise toxicological problems (16).

Resolution AP (75) 5 (17) on the use of emulsifiers and stabilizers in foodstuffs sets out two lists of these substances: the first contains substances having full toxicological assessment and adequate specifications for chemical and microbiological purity; the second which is shorter, contains substances for which no admissible daily intake (ADD) is established.

The lists are accompanied by guidelines for authorization to use.

2.2.1.3. Preservatives

Standards have also been elaborated for preservatives, and Resolution AP (66) 2 (18) on the use of preservatives lists two provisional groups of these substances used in foodstuffs. A first group includes traditional substances for which no limit is considered acceptable within defined limits and subject to certain restrictions.

The use of diphenyl on citrus fruit has also been considered and Resolution AP (61) 5 (19) recommends a limit of 70 ppm.

2.2.1.4. Colouring Matters

Colouring matters present a very serious problem especially as over 600 substances are at present in use (20).

(16) Encyclopédie moderne de l'Hygiène alimentaire - Jean Lederer -1971, Tome IV, pp. 686-687.

(17) Adopted by the Ministers' Deputies on 26 September 1973 at their 224th meeting.

(18) Adopted by the Committee of Ministers in June 1966. See also Resolution AP (61) 3 on the use of antibiotics for the preservation of foodstuffs, adopted by the Committee of Ministers in July 1961.

(19) Adopted by the Committee of Ministers in December 1961.

(20) Encyclopédie moderne de l'Hygiène alimentaire - Jean Lederer -1971, Tome IV, Chapter VI.

The Public Health Committee (PA) first studied colouring matters in 1961 when it drew up a provisional list of those substances authorized in all the States participating in the public health activities of the Partial Agreement, and a further list of dyes which were acceptable in these member States from the public health point of view (21).

Due to the increasing importance of these substances in the field of foodstuffs, the Public Health Committee (PA) is now reviewing the whole question and new standards will be established.

2.2.2. Agricultural Pesticides

2.2.2.1. Agricultural pesticides are beneficial in that they help destroy predators, produce healthier crops and consequently alleviate world hunger. Their toxicity, however, can also affect man and their increased use on a world scale can create serious problems from the health point of view (22).

2.2.2.2. The Public Health Committee (PA) has studied this question in relation to the use of pesticides on cereals.

Resolution AP (71) 4 (23) on the classification of formulated pesticide products divides the pesticides into four classes in terms of their toxicity and gives general principles for their classification.

Resolution AP (73) 3 (24) deals with the specific problems of the importation of cereals treated with pesticides and sets out a list of pesticides which are generally acceptable, a second list giving those of limited acceptability. It includes a description of acceptable methods of applying pesticides to cereals and their use in storage premises, and indicates effective dosage rates.

-
- (21) Provisional list of colouring matters approved by the Sub-Committee on the Health Control of Foodstuffs in June 1961. See also Resolution AP (61) 4 on the use of colouring matters in fresh fruit adopted by the Committee of Ministers in July 1961.
 - (22) Encyclopédie moderne de l'Hygiène alimentaire - Jean Lederer -1971 - Chapter VIII, p. 721.
 - (23) Adopted by the Ministers' Deputies on 22 September 1971. See also " Agricultural Pesticides " - 3rd edition - Council of Europe, Strasbourg - 1973 - Chapter VI, pp. 52-53.
 - (24) Adopted by the Committee of Ministers on 16 February 1973.

2.2.3. Packaging materials.

2.2.3.1. The distribution of foodstuffs has undergone a radical change in the last few decades, and for various technical and commercial reasons, there is an increase in the sale of pre-packaged foodstuffs. This situation raises toxicological problems due to the possible contamination of the foodstuffs by the packaging components (25).

2.2.3.2. The Public Health Committee (PA) has so far limited its study to plastic packaging materials coming into contact with foodstuffs and is classifying, according to their toxic potential, a large number of substances used in their composition.

This classification includes firstly a list of substances with a low toxic potential not needing any restrictions from the point of view of public health, secondly a list of substances needing a specific limitation and thirdly a list of substances causing grave concern on toxicological grounds.

General guidelines are also being drawn up for the toxicological evaluation of components and additives of plastic packaging materials.

The results are expected to be published in 1976.

2.3. Legal Extent

2.3.1. The food standards elaborated by the Council of Europe normally take the form of

- either a resolution adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe which contains recommendations to the States participating in the public health activities of the Partial Agreement;
- or of a scientific report adopted by the Public Health Committee (PA) (26).

2.3.2. In both cases there is no enforceable obligation on the part of the participating States to apply to standards. There is nonetheless an international moral obligation to implement them.

(25) Encyclopédie moderne de l'Hygiène alimentaire - Jean Lederer -1971 - Tome III, pp. 543, 572.

(26) See 3.1.1. Legal Process.

2.3.3. Food standards are of a highly technical nature and largely dependent on a number of factors which vary from country to country. They can therefore be successfully harmonized on an international level if there is a sufficiently flexible procedure allowing for this (27).

2.3.4. To facilitate this process of harmonization, the Council of Europe has drawn up standards which each participating States can adapt to the extent and in the manner best suited to meet the conditions prevailing in its country, and which can easily be updated in accordance with scientific development.

For this purpose the Council of Europe has avoided the use of rigid legal instruments which create binding obligations and has chosen flexible methods of application.

2.3.5. Machinery exists for controlling the extent of application of a resolution but, due to the legal nature of these texts, no legal sanctions are provided for (28).

2.3.6. This flexible method has proved very successful and to quote one remarkable example, the report "Natural Flavouring Substances" has had a great impact on the legislation of the participating States and will probably considerably influence that of other countries, including non-European States (29).

3. METHODS OF ELABORATION

3.1. Institutional Rules

3.1.1. Legal Process

3.1.1.1. The inter-governmental Work of the Council is put into effect by:

- a convention or an agreement signed by the Contracting States, which, as a general rule, prior to its entry into force, is ratified by Governments after having been referred to the parliamentary organs of the Signatory States;

(27) See 3.1.1. Legal Process and 4.1. Procedure for acceptance.

(28) See 4.3. Enforcement and Control.

(29) Report of the 9th session of the Codex Committee on Food Additives, Wageningen, 10-14 December 1973 - Alinorm 74/12, para. 19, p. 12.

- a resolution of the Committee of Ministers which is transmitted to the member States for implementation;
- the simple publication of a report which sets out the views of the expert committee on a particular subject.

3.1.1.2. The States participating in the public health activities of the Partial Agreement have mostly resorted to the issue of resolutions and reports (30).

3.1.1.3. The Convention or Agreement is an extremely, effective legal instrument for the implementation of a decision. The elaboration of this instrument and its procedure for ratification, however, is long and complex, its implementation is rigid and the procedure for amendment difficult.

3.1.1.4. The drawing up of a resolution is, on the other hand, a much simpler and more flexible process. Following the elaboration of a text by an expert committee, it is adopted by the parent body. It is then submitted to the Committee of Ministers which adopts it with or without reservations or amendments. There is no further procedure.

The resolution, which contains recommendations is then transmitted to the participating States which have an international moral obligation to implement it.

3.1.1.5. The above is the form commonly given by the Council of Europe to the decisions taken within the framework of the Partial Agreement in the social and public health field. The standards proposed on emulsifiers and stabilizers preservatives, diphenyl and pesticides are all embodied in a resolution (31).

3.1.1.6. The report is the simplest form in which decisions can be presented.

Following the elaboration of a report by the expert committee, the main committee - the Public Health Committee in the case of food standards elaborated within the Partial Agreement - adopts the report and as a general rule publishes it.

The Committee of Ministers only takes note of the report, which is not formally transmitted to the participating States.

(30) One notable exception is the Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia, which entered into force on 8 May 1974.

(31) See 2.2. Content

3.1.1.7. Experience has shown that a report can be as effective as a resolution. The food standards elaborated on flavouring substances have been published in a report without any resolution or formal transmission to States. Its influence is, however, considerable (32).

3.1.1.8. Within the Partial Agreement, the report is often the form chosen in the case of highly technical "avant-garde" subjects which are still at an early stage of research and where immediate application of standards is therefore not possible.

This system has the advantage of enabling a pioneer study to be made of the subject which can serve as an encouragement to member States to continue their studies (33).

3.1.2. Procedure of Elaboration

3.1.2.1. In the field of public health, as in other field of activities within the Partial Agreement, the procedure followed in the study of a subject commences by an introductory note prepared by one of the delegations, outlining the problem.

If the expert committee feels that the subject merits further consideration, the introductory note is followed up by reports from all delegations on the situation on that matter in their country.

Subsequently one delegation is requested to prepare a draft collective report or a draft resolution provided that the national reports show that:

- the nature and extent of the problem deserves serious study;
- enough information is available on the subject;
- it is possible to harmonize measures on that problem.

3.1.2.2. The elaboration of food standards, although more complex, follows this pattern.

(32) See 2.2.1.1. Flavouring Substances

(33) See Recommendation AP (61) 6 on the training of toxicologists and the provision of greater facilities for satisfactory research adopted by the Committee of Ministers in December 1961.

3.1.2.3. In the elaboration of standards for flavouring substances and components of plastic packaging materials coming into contact with foodstuffs, each participating State is requested to send in lists of substances used in industry in their country together with toxicological data available on them.

This system has worked satisfactorily and industry has always been co-operative.

3.1.2.4. One delegation is then requested to produce toxicological data sheets on the basis of the information provided.

The standards are drawn up by the expert committee at a plenary session on the basis of the information provided and they are approved unanimously.

3.1.2.5. This procedure has various practical advantages. It firstly speeds up the process of elaboration by sharing the work between the delegations.

Secondly, the standards prepared by the expert committee are, as a rule, approved without further examination. Standards are adopted and approved by national delegations following consultations between the competent authorities in each country. Unless there are developments in the meantime, the parent body will not go into details when adopting the resolution.

In the third place, the application of the unanimity rule eliminates important reservations and ensures uniform decisions and a closer harmonization of standards in the member States.

3.1.3. National and International Co-ordination

The aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members. Consequently its general policy is

- to achieve through its work on harmonization as wide a field of influence as possible;
- to avoid any overlapping or conflict at national and international level.

Relations between the Partial Agreement expert committees on the one hand and States and organizations on the other are carried out in this spirit of harmonization, and the inter-governmental nature of their work in no way restricts their field of cooperation with all interested groups (34).

(34) See 1.2. Composition of the organs.

3.1.3.1. Relations with States

3.1.3.1.1. Co-ordination between the work of the Partial Agreement bodies and that carried out in the member States does not present any problem. The member States are represented on the Partial Agreement expert committees and the application of the unanimity rule excludes all possibility of a decision which conflicts with the approach adopted in one of the member States.

3.1.3.1.2. Relations with countries not participating in the activities of the Partial Agreement are limited to an exchange of information and of publications. The working documents of the Partial Agreement bodies are confidential and therefore restricted to delegates of the participating States.

The situation in other countries, however, and particularly in other member States of the Council of Europe not participating in the activities of the Partial Agreement is discussed and considered whenever a common problem presents itself. Co-operation of non participating States in a project exists in certain public health fields (35).

3.1.3.2. Relations with Organizations

3.1.3.2.1. National Organizations

Subject to exchanges of information and publications, there is no direct contact between the Partial Agreement bodies and national organizations. In the participating States, however, co-ordination with national organizations is carried out by the country's national delegation to the expert committee concerned, which is normally composed of high ranking officials frequently in contact with interested groups.

(35) Cyprus, Iceland and Turkey have furnished lists of national competent authorities to which application for registration and/or official approval should be made by manufacturers or importers intending to market a new pesticide for use in agriculture and food storage. - See "Agricultural Pesticides", 3rd edition, 1973.

Spain and Greece participate in the activities of the Public Health Committee (PA) in the field of health control of sea, air and land traffic and are Parties to the Administrative Arrangements for this purpose.

3.1.3.2.2. International Organizations

3.1.3.2.2.1. Inter-governmental Organizations

3.1.3.2.2.1.1. The Public Health Committee of the Partial Agreement and its subsidiary bodies have very close relations with those inter-governmental organizations working in the same field such as the European Communities (EEC), the World Health Organization (WHO), the Food and Agriculture Organization (FAO), the " Codex Alimentarius ", the Organization on Economic Co-operation and Development (OECD) and the United Nations Organization (UNO).

3.1.3.2.2.1.2. Official relations are maintained by:

- representation at conference and meetings of these organizations;
- an exchange of information;
- co-ordination of programmes.

3.1.3.2.2.1.3. Reports of activities within the framework of the Partial Agreement are given regularly at conferences and by correspondence, and records of meetings of the Sub-Committee on the Health Control of Foodstuffs and of the Sub-Committee on Poisonous Substances in Agriculture, although of a confidential nature, are transmitted to the following interested bodies:

- the Joint FAO/WHO Food Standards Programme;
- the WHO Food Additives Service;
- the WHO Regional Office for Europe;
- the Commission of the European Communities.

3.1.3.2.2.1.4. Relations with governmental organizations are mostly directed towards a co-ordination of work programmes to avoid both organizations embarking on the same subject.

Co-ordination between the Partial Agreement expert committee and the Codex Alimentarius Commission of the Joint FAO/WHO Food Standards Programme provides a good example, particularly in the field of flavouring substances.

To avoid all possible overlapping, the Codex Committee on Food Additives, a subsidiary body of the Codex Alimentarius Commission has suspended its work on flavouring substances and on components of plastic packaging materials until the Partial Agreement expert committee has elaborated its standards in these fields.

Following the recent favourable opinion of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (36) on the Council of Europe report on flavouring substances, the Codex Committee on Food Additives now intends to resume its work in the light of these standards elaborated by the Partial Agreement expert committee (37).

3.1.3.2.2.1.5. Co-ordination is further ensured by the States participating in the work of the Partial Agreement in that when they are represented at meetings of other international organizations they put forward the Council of Europe approach. This ensures that the work of the Council of Europe has an influence at the international level and that other organizations do not adopt conflicting positions.

3.1.3.2.2.2. International Non-governmental Organizations

3.1.3.2.2.2.1. The Council of Europe establishes working relations with those "international non-governmental organizations which are particularly representative in the field of their competence and by their work in a given sector are capable of contributing" towards harmonization (38). These relations are established by granting consultative status which creates mutual rights and obligations.

3.1.3.2.2.2.2. The Public Health Committee (PA) has followed this general principle in its relations with international non-governmental organizations.

The relationship is informal and does not give rise to any rights or obligations on either side; it is, however, useful and non-governmental international organizations have made a valuable contribution to the work of the Partial Agreement expert committees.

-
- (36) Toxicological evaluation of certain food additives with a review of General Principles and of Specifications - 17th report - FAO/WHO/C/INF/73.3 Para 3 p. 11.
 - (37) Report on the 9th session - Wageningen, 10-14 December 1973 -alinorm 74/12, para 19, p. 12.
 - (38) Resolution (72) 35 on relations between the Council of Europe and International non-governmental Organizations -Rules for Consultative Status - Adopted by the Committee of Ministers on 10 October 1972 at the 214th meeting of the Ministers' Deputies.

3.2. Technical Practice

The technical practice followed is a combination of scientific rigour and practical flexibility. At all stages the prevailing motives are the protection of public health and the possibility of an application of the standards agreed to.

3.2.1. General Guidelines

The following guidelines are taken as a basis for the toxicological assessment of health hazards.

3.2.1.1. Parameters relating to the toxicology of the substances

- establishment of criteria of chemical identity and purity;
- available toxicological and bio chemical data on the substances:
 - available allowable daily intakes (ADD of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives;
 - information resulting from use for therapeutic or nutritional purposes;
 - analogy of the chemical studies with that of compounds of known toxicological and bio chemical properties;
- existence of recommendations by national and international bodies.

3.2.1.2. Parameters relating to quantitative aspects

- existence of acceptable evidence on the technological evidence and efficiency at the level of use;
- the presence of self-limiting characteristics;
- available information on levels of use in various dietary components, particularly if the reported amounts indicate a small toxicological risk.

3.2.1.3. Parameters relating to the foodstuff

- incorporation in staple items of the normal diet, particularly if used in several items;
- preferential consumption by specially vulnerable sections of the community (39).

(39) See Guidelines in the report " Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances ", Chapter III, p. 12 and in Appendix I to Resolution AP (73) 5 on the use of emulsifiers and stabilizers in foodstuffs.

Guidelines for the evaluation of plastic packaging materials are still being elaborated.

3.2.2. Toxicological evaluation

3.2.2.1. Toxicological evaluation is based on the above guidelines and in accordance with the principles and concepts as described in reports of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (40) (safety factors, acceptable daily intake).

3.2.2.2. The elaboration of food standards in the field of flavouring illustrates well the various difficulties involved in toxicological evaluation and the need for a flexible approach (41).

3.2.2.3. For example, the group of experts set out to draw up a list of natural and artificial flavouring substances which may be added to foodstuffs without hazard to health.

In the first place, they were faced with a large number of compounds which had to be assessed within a reasonable time. With a complex situation in both the technological and toxicological field, the experts therefore had to rely on a variety of data (levels of technological use, chemical structure and analogy to compounds of similar or related constitution and knowledge of biochemical behaviour, actual toxicological information) to arrive at a compromise decision (42).

3.2.2.4. The experts realized the need to establish safety margins within reasonable limits (43). They therefore often departed from strict scientific criteria and relied on "common sense" arguments such as: harmlessness of a product was evidenced by prolonged use (44).

(40) Procedures for the Testing of International Food Additives to establish their safety for use - Second Report, FAO Nutrition Meetings, Report Series 1958 No. 17; WHO Technical Report Series 144 - Evaluation of the Carcinogenic Hazards of Food Additives: Fifth Report FAO Nutrition Meetings Report Series 1961, N° 29; WHO Technical Report Series 1961, 220.

(41) The toxicological evaluation of compounds of plastic packaging materials is still under study by the Working Party on plastic Packaging Materials.

(42) Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances - op. cit. Chapter VI, p. 119.

(43) Objectifs et principes fondamentaux d'un droit comparé de l'alimentation - op.cit. Vol. IV, Chapter 22, p. 172.

(44) Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances - op.cit. Chapter IX, p. 403.

The same realistic approach was adopted in including artificial and natural flavouring substances which may be added temporarily to foodstuffs without hazard to public health. This attitude is based on the reasonable assumption that, in spite of lack of technological and toxicological data, they were considered to be safe. (45).

3.2.2.5. The specific upper limits indicated in the list of admissible substances " are laid down in the light of both foodstuff flavouring requirements and the public health protection " and are therefore " based on the amounts that are technologically necessary as far as these limits are toxicologically admissible " (46).

3.2.2.6. This realistic evaluation has been approved of by the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives which in its 17th report states that "in general (it) considered that the procedures adopted by the Council of Europe represent a useful and practical approach" (47).

3.2.3. The Positive List System

3.2.3.1. In the elaboration of food standards, the Public Health Committee (PA) follows the system of positive lists, that is of listing only those substances which can be considered as safe from the public health point of view (48). This system is considered by the expert committees to be the best suited for legislative control and for the protection of public health.

(45) Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances - op.cit. Chapter VII, p. 273.

(46) Idem, Chapter IV, p.13.

(47) Toxicological Evaluation of certain Food Additives with a Review of General Principles and of Specifications - 17th Report of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives -FAO/WHO/C/INF/73.3, p. 11, para. 3.1.

(48) See the report on " Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances " - op.cit., Resolution AP (73) 5 on the use of emulsifiers and stabilizers in foodstuffs, Resolution AP (66) 2 on the use of preservatives. Components of plastic packaging materials are being listed in accordance with the same principle.

3.2.3.2. There has been a marked tendency for participating States to favour the positive list system. The most recent example - in the field of cosmetic products - is the adoption by the French Council of Ministers (49) of a draft bill regulating the manufacture, importation and marketing of cosmetic and hygienic products, which will include a limited positive list establishing the dosage and concentration limits.

3.2.3.3. In the international field, the positive list system has equally been gaining ground.

In 1973 (50) the European Parliament of the Communities had, on a proposal of the Commission of public health and environment, declared itself in favour of compulsory positive lists for cosmetic products for a more effective control of the health of consumers; and in 1974 (51) the same Commission reiterated the need for positive rather than negative lists.

3.2.3.4. The choice of system, however, remains controversial and there exists a current of thought in favour of a combined system of negative and positive lists (52).

Nevertheless, there seems to be a wide consensus of opinion in industrial and professional circles that the negative list system is not a sufficient guarantee for the protection of the health of the consumer (53) (54).

(49) 8 January 1975.

(50) Resolution of 6 July 1973 - J.O. N° C 62 of 31 July 1973, p. 43.

(51) Supplementary report submitted on behalf of the Commission on public health and environment on the amended proposal of the Commission of the European Communities to the Council for a directive on the approximation of the laws of the member States relating to cosmetic products - 6 March 1974 -Document 383/73.

(52) Objectifs et principes fondamentaux d'un droit comparé de l'alimentation - op.cit. Vol. I, Chapter 3, pp. 40-51; Vol. 4, Chapter 22, pp. 196-216.

(53) Idem - Vol. III, Chapter 14, pp. 3-4.

(54) Basic Features of Modern Flavour Regulation - IOFI - Geneva, September 1973.

3.2.4. Conditions for acceptance of a substance

3.2.4.1. The Partial Agreement expert committees have so far drawn up testing requirements for flavouring substances (55) and are drawing up a guide to testing and toxicological evaluation of components of plastic packaging materials.

The conditions are based on rigorous scientific criteria (56) and those set down for flavouring substances include acute toxicity tests, short and long-term toxicity tests, reproduction tests, bio chemical tests and observations on man.

3.2.4.2. The expert committee concerned found a great lack of technological and toxicological information needed for a sound scientific evaluation. They have therefore been lenient in artificial flavouring substances but have, at the same time, drawn up a guide which should provide the necessary information.

3.2.5. Co-ordination and updating of scientific and technical data

3.2.5.1. Co-ordination

The Partial Agreement expert committees base their work on all significant scientific and technical data available and make full use of the studies carried out and the conclusions reached by other international organizations.

The work of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives and the WHO Scientific Groups provide the scientific basis for much of the work of the Partial Agreement bodies in the field of food standards.

In the work on flavouring substances, use is made, where necessary of the ADI's established by the FAO/WHO Expert Committee on Food Additives; the toxicological evaluation is based on the principles adopted in the 2nd and 5th reports of the same Expert Committee (57), and a report of a WHO Scientific Group is proposed as guidelines for observations on man (58).

(55) Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances - op.cit. Chapter IX.

(56) The Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives considered that the guide tended to be too rigorous. See the 17th report of the Expert Committee, p. 11, para 3.1.(b).

(57) See 3.2.2. - Toxicological evaluation, and footnote 40.

(58) Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances - op.cit. Annex to Chapter IX, pp. 411-413.

The standards elaborated on emulsifiers and stabilizers are based on those fixed by the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (59).

3.2.5.2. Updating

3.2.5.2.1. Reports and resolutions are revised in the light of new scientific data.

The updating of standards does not present any legal problems. As the results are normally embodied in a report or a resolution, there is no complex procedure for necessary changes.

The 1964 resolution on the importation of cereals treated with insecticides has been revised and reissued in 1973 (60) and the provisional list of colouring matters adopted in June 1961 is currently being reviewed by the expert committee concerned. The report on Natural and Artificial Flavouring Substances printed and published in 1974 is a revised and enlarged edition of a first report issued in July 1970, and an expert committee is preparing a second revised printed edition.

3.2.5.2.2. In the field of flavouring substances, the present list of provisionally admissible substances will eventually be included in a single definitive list of admissible substances if toxicological and technological data is available to justify such inclusion (61).

Every other substance which industry would in future like to have inserted on the list of admissible substances will have to comply with the conditions set out in the book "Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances" (62).

3.2.5.2.3. In the field of plastic packaging materials the same procedure will be applied for updating the standards elaborated.

(59) See Resolution AP (73) 5 on the use of emulsifiers and stabilizers Appendix II.

(60) Resolution AP (73) 3 adopted by the Committee of Ministers on 16 February 1973 at the 218th meeting of the Ministers' Deputies.

(61) Natural Flavouring Substances, their Sources and Added Artificial Flavouring Substances, op.cit. Chapter VII.

(62) Idem, Chapter IX.

4. ACCEPTANCE OF RECOMMENDED FOOD STANDARDS

4.1. Procedure for acceptance

- 4.1.1. The procedure for acceptance by the participating States is simple and flexible.

Following adoption by the Committee of Ministers, a resolution recommending food standards is transmitted to the participating States for implementation. No enforceable obligation is imposed but an international moral obligation to implement them exists nonetheless (63).

A report is adopted by the Public Health Committee (PA) and only taken note of by the Committee of Ministers. It is not formally transmitted to the member States for implementation but the standards proposed are also recommended to the participating States (64).

- 4.1.2. Decisions are taken unanimously, and reservations are rare and limited to minor points (65) (66). Reservations do not, in any case, raise serious problems, because both the resolution and the report are not enforceable; but each participating State is asked to adapt the standards proposed to the situation in its country.

4.2. Extent of Application

4.2.1. Application in the participating States

- 4.2.1.1. It is difficult to gauge the extent of application of the food standards recommended, as the obligation to implement them is not enforceable.

In such a case the process of harmonization takes place at several levels: governmental, industrial and private.

- 4.2.1.2. At the governmental level there has been considerable application or adaptation of the food standards proposed by the Council of Europe in the national legislation of participating States.

(63) See 2.3. - Legal Extent and 3.1.1. - Legal Process.

(64) See 3.1.1. - Legal Process.

(65) See 3.1.2. - Procedure of Elaboration.

(66) See Resolution AP (73) 3 on the importation of cereals treated with pesticides, pp. 1 and 5.

At the industrial level, there is a keen interest in the work of the Council of Europe in this field, particularly as this could have a bearing on manufacturing practice. The contacts which the experts and the Secretariat of the Partial Agreement have with important international industrial organizations is evidence of this interest on the part of industry to comply with internationally accepted standards and hence helping in the work of harmonization.

At another but equally important level, there is a very wide circle of interested persons - laboratory and research workers, university professors - who frequently show interest in and give publicity to the work of the Council of Europe in this field and who indirectly but effectively help in the process of harmonization.

4.2.2. Application by non-participating States

4.2.2.1. The work of the Partial Agreement on food standards is given wide publicity not only in the participating States but also in other member States of the Council of Europe as well as in other countries. The purpose is to enable the standards approved on a regional basis to serve as a model on a world-wide basis.

It is difficult, however, to assess precisely the field of influence of the work of the Council of Europe on food standards.

4.2.2.2. Success can, however, be measured by the favourable response to the Council of Europe work on flavouring substances from the Codex Committee on Food Additives. As a result, the standards elaborated by a number of European countries will probably have an impact well beyond the borders of Europe.

4.3. Enforcement and Control

The decisions of the Partial Agreement bodies in the field of food standards are not enforceable due to the legal nature of the instruments in which the decisions are embodied (67).

There is consequently no control and no sanctions which are provided for.

In the case of resolutions, however, the practice is to require governments of the participating States to provide the Secretary General of the Council of Europe periodically with full information on the action taken by them with regard to the resolution.

(67) See 2.3. - Legal Extent and 3.1.1. - Legal Process.

The period varies from two to five years according to the n. of the resolution. The reports of the participating States the action taken by them are submitted to the Public Health Committee for information.

RÉSUMÉ

L'élaboration des normes alimentaires internationales dans le cadre de l'Accord partiel du Conseil de l'Europe

par O. Messer, docteur en droit et en sciences politiques, " Ministerialrat ", Directeur adjoint des affaires économiques et sociales, Chef de la Division de l'Accord Partiel, Conseil de l'Europe, Strasbourg

Dans le domaine de la santé publique et, plus particulièrement, des denrées alimentaires et des substances toxiques à usage agricole, l'Accord partiel dispose de divers organes de normalisation dont sont ici décrites la structure et la composition. Les normes élaborées par ces organes ont pour objectif déclaré de protéger la santé publique et comportent un vaste domaine d'application, qui s'étend aux additifs aux aliments, matières aromatisantes, émulsifiants et stabilisants, matières colorantes, pesticides agricoles, matériaux d'emballage.

L'étude envisage d'abord la nature juridique desdites normes - qui sont dénuées de valeur contraignante - et les diverses formes qu'elles prennent: résolution, rapport spécifique, convention ou accord. Sont ensuite examinées la procédure d'élaboration desdites normes, la coordination nationale et internationale dont elles font l'objet et la pratique suivie en matière technique. Quant à ce dernier point, après avoir énoncé les lignes directrices et les méthodes appliquées à l'évaluation toxicologique des dangers pour la santé, l'auteur montre comment il est fait usage du système des listes positives, comment sont fixées les conditions d'acceptabilité des substances considérées et comment sont coordonnées et mises à jour les données scientifiques et techniques.

L'acceptation des normes alimentaires recommandées a lieu selon une procédure simple et souple et se fonde sur le principe que leur mise en oeuvre ne relève que d'une obligation morale. Il en dérive un processus d'harmonisation pour les Etats participants, se déroulant au niveau gouvernemental et à celui industriel ou privé et donnant lieu à des rapports périodiques à l'adresse du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Il en dérive aussi un retentissement international très net sur les Etats non participants.

6. ACTIVITES DE L'O.C.D.E. DANS LE DOMAINE DE
L'ORGANISATION TECHNIQUE DU MARCHÉ INTERNATIONAL
DES FRUITS ET LEGUMES FRAIS

par

Marc L. Normand, Administrateur Principal à l'O.C.D.E.

L'organisation technique du marché des fruits et " légumes est évidemment liée à des impératifs économiques qui découlent de deux préoccupations essentielles:

- 1°) possibilités d'échanges aussi larges que possible entre pays exportateurs et pays importateurs en tenant compte des exigences de la consommation;
- 2°) protection et acheminements aux meilleures conditions, de produits essentiellement périssables dont la commercialisation requiert des investissements importants et dont la rentabilité doit être assurée.

1. La normalisation internationale des produits

Considérée comme la technique de base de l'aménagement rationnel du marché, elle peut être définie comme une discipline qui tend à organiser la commercialisation des produits selon des caractéristiques permettant une classification commune hiérarchisée de ces produits.

Compte tenu de leur nature périssable, une différence fondamentale apparaît avec la normalisation industrielle du fait que, dans ce secteur, les critères sont fixés " à priori " et déterminent les conditions de fabrication, (composition, forme, dimensions, etc..) alors que, pour les fruits et légumes, la sélection s'opère " a posteriori " d'après une appréciation de leur valeur commerciale essentiellement fondée sur des critères externes et visuels:

- pour une unité donnée: aspect, forme, coloration, défauts apparents;
- pour une masse donnée (colis): homogénéité de dimension (calibrage), exigences de présentation dans le sens d'une uniformité aussi grande que possible entre les unités d'un même colis.

C'est sur de telles bases qu'a été définie, en 1954, par la Commission Economique pour l'Europe (1), une normalisation internationale, dont les principes figurent dans un " Protocole " qui a permis l'élaboration successive de nombreuses normes particulières par espèces.

(1) Branche régionale de l'O.N.U. groupant les pays de l'Est et de l'Ouest de l'Europe.

Cette normalisation retient, en premier lieu, la classification suivante:

- Catégorie " Extra ": produits pratiquement exempts de défauts et de présentation très soignée.
- Catégorie " I ": produits présentant de légers défauts non apparents, non susceptibles de nuire à leur valeur commerciale et de présentation soignée (cette catégorie représente la grande masse des produits livrés au trafic international).
- Catégorie " II ": produits présentant des défauts plus prononcés, mais gardant une valeur commerciale suffisante, en particulier pour le marché intérieur, avec une présentation convenable.

Cette classification s'accompagne de dispositions relatives:

- au calibrage et aux conditions de présentation dans l'emballage;
- au marquage des colis garantissant le respect par le producteur des conditions de la norme.

En second lieu, la normalisation fait intervenir une présomption de qualité interne fondée:

1. sur une certaine concordance entre quelques caractéristiques externes et internes,
par exemple: coloration et développement, en relation avec
l'état de maturité
teneur minimum en jus pour les agrumes, etc;
2. sur une notion (non définie) de " qualité supérieure " pour la catégorie " Extra " et de " bonne qualité " pour la catégorie " I ";
3. sur l'indication de la variété, en particulier pour la catégorie " Extra ".

Le Protocole stipule que le contrôle et, par conséquent, l'application des normes s'effectuent au stade de l'expédition, C'est-à-dire en fait sur les lieux de production et de préparation pour la mise en marché. Les normes précisent, en outre, que "les produits doivent pouvoir supporter un transport et une manutention assurant leur arrivée dans des conditions satisfaisantes".

Ces clauses sont liées à l'une des garanties essentielles offertes par la normalisation et qui réside dans le maintien de la qualité commerciale définie par les normes, impliquant par conséquent la nécessité de recourir à des techniques de préparation et de protection à tous les stades de la distribution.

La mise en application technique des normes (triage, classification, calibrage, emballage) implique la création de stations de conditionnement.

Elle suppose également dans de nombreux cas le recours à la "chaîne du froid", dont la station de conditionnement constitue le premier maillon.

2. Application de la normalisation internationale

Cette normalisation a été reconnue par les pays de l'Est et de l'Ouest de l'Europe. Pour assurer une application aussi large que possible dans les pays de son ressort, l'O.C.D.E. a créé, en 1962, un "Régime" pour l'application de normes internationales aux fruits et légumes, ouvert à tous les pays Membres ou non Membres de l'Organisation (exportateurs ou importateurs).

Le Régime, auquel adhèrent actuellement 18 pays, porte sur 32 espèces et représente un mouvement annuel d'échanges de l'ordre de 12 à 15 millions de tonnes de produits normalisés livrés au trafic international.

Les activités du Régime peuvent se résumer comme suit:

a) Mise en application concertée des normes

- (i) Une interprétation commune des critères est recherchée par la publication de brochures commentant et illustrant les dispositions des normes.
- (ii) En 1963 a été institué un "certificat de contrôle", attestant officiellement la conformité du produit aux conditions mentionnées par l'expéditeur responsable de la mise en marché. Cette disposition entre dans le cadre d'efforts entrepris pour harmoniser les contrôles nationaux, en vue d'éviter les litiges nuisibles aux objectifs d'amélioration des échanges.
- (iii) Le "Régime" se préoccupe également de l'amélioration des normes, en proposant leur révision éventuelle pour tenir compte des constatations des services de contrôle et des nécessités de la pratique commerciale liée à l'évolution du marché.

b) Protection des produits normalisés

Par ailleurs, compte tenu de l'obligation de maintien de l'état du produit jusqu'au lieu de destination, le " Régime " a porté son attention sur les techniques de protection, en particulier sur le problème de la normalisation de l'emballage qui tient une place primordiale dans ce domaine. En même temps, des travaux sont poursuivis en ce qui concerne les facteurs d'évolution des produits normalisés en cours de transport, de stockage et de distribution.

ABSTRACT

OECD activities in the field of technical development of the
international market in fresh fruits and vegetables'

by

Marc L. NORMAND

Principal Administrator, OECD

In 1962 the OECD introduced a "Scheme for the application of international standards for fruit and vegetables". These standards have been adopted so far by 18 countries. They were developed on the basis of a protocol adopted in 1954 by the UN Economic Mission for Europe.

The 1954 Protocol affirmed the principles of international standardization in this sector. Standardization at this level is the basic technique for rational market management. It promotes common grading of fruits and vegetables as determined by their commercial value, which is for the most part judged on external visual criteria.

The provisions of these international standards cover, among other matters, size, presentation and marking. Their implementation implies a presumption of inner quality of the standardized product and the obligation to maintain that quality up to, and including, the delivery stage. Quality control, i.e., of conformity of the product with the conditions described, by the forwarder, is carried out at the dispatch stage and is attested by means of a control certificate.

7. ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION
FOR EUROPE IN THE FIELD OF AGRICULTURAL
AND FOOD TRADE STANDARDS (1)

In 1974 the Working Party on Standardization of Perishable Foodstuffs of the Economic Commission for Europe celebrated twenty-five years of activity in the elaboration and the promotion of international quality standards and their application, especially the standards for fruit and vegetables in the framework of the Geneva Protocol, which was adopted in 1954. Initially, the Working Party had studied -a wide range of perishable foodstuffs, but it was found that the international trade in fruit and vegetables would be particularly suitable for the application of quality standards.

The Working Party considered that the general application of standards should make it possible

- to raise the value of the products before they leave the farm and to eliminate from the trade products of poor quality which, in the case of over-production, burden the market and tend to influence the stability of the market;
- to adapt production as closely as possible to the tastes and resources of the consumer;
- to define and guarantee the commercial quality of the product from the time when it leaves the producer to the time when it reaches the consumer;
- to promote modern techniques of transport, warehousing, handling and refrigeration;
- to facilitate a rational relationship between supply and demand by the use of common terminology, the formation of as exact a judgment as possible of the quality of products, and the introduction of modern sales techniques;
- to enable a speeding up of traffic and a reduction of distribution costs in the wholesale trade and to ensure to the greatest extent possible that in the retail trade, consumers receive produce of definite and consistent quality, attractively presented.

(1) Extract from "Twenty-five years of activity of the United Nations Economic Commission for Europe on Agricultural Trade Standards. (document published by. UN/ECE, reference AGRI/WP.1/3).

It was felt that standardization was an essential method for rationalizing the market and assisting production by establishing a demand for products of uniform high quality, which would eventually lead to increasing trade and to the application of new techniques of market organization and distribution. The Working Party decided to elaborate trade standards which would be minimum standards of quality, but would provide for grades of quality above the base grade.

Organizing the Work Plan

The Working Party held its first meeting in 1949 (14-19 November), and agreed that common standards should be established specially for perishable products moving in international trade. True enough, some European countries had already established and achieved progress in grading and in quality control of perishable products, but if trade in these products was to expand, much needed to be done.

The ECE Working Party on Transport of Perishable Foodstuffs (document E/ECE/TRANS/WP.II/3) had established in June 1949 a list of perishable foodstuffs, and it was decided to select from this list, products which could be given immediate attention, and to determine the nature of the investigation or studies to be undertaken, and the methods to be adopted for the conduct of the investigations and studies.

In selecting the products, the Working Party decided on a limited number for which there was already substantial international trade, and the products selected included fruit (apples, pears, apricots, plums, grapes and citrus fruits) vegetables (tomatoes, potatoes and salads), cheese, eggs, fish, meat and poultry. Groups of experts were established for most of the products, rapporteurs appointed and the secretariat set about obtaining relevant information to assist the experts and the rapporteurs.

At that time, the lack of national standards for a wide range of products as well as the uncertainty about the precise conditions for the preservation of some of them, led the Working Party to concentrate and to test its methods mainly on fruit and vegetables. It appeared rather clearly, for instance, that it would be too early to begin the elaboration of international standards for fish, meat, poultry and eggs; cheese, on the other hand, was deleted from the work programme since progress on its standardization had already been achieved elsewhere. However, in later years the Working Party extended its work to dry and dried fruit as well as to some semi-processed products, like fruit juices and quick frozen foods, and for these products formed groups of experts jointly with the Codex Alimentarius Commission.

The Working Party felt that the best approach in the initial stages was to establish small teams of experts, to be nominated by governments having a substantial interest in the export or import of the products chosen for study. One of the participating governments would be asked to nominate a rapporteur, who would collaborate with the other experts in the same field, and be responsible for the preparation of a report including precise recommendations, to be considered at a future session of the Working Party. The rapporteur would have the assistance of the FAO/ECE secretariat, including basic information obtained from member countries of the ECE.

The Geneva Protocol

At the first session the Working Party had agreed that an international convention on quality, condition and transport of some perishable products should be the ultimate aim and, if possible, it should be so formed to permit adaptation to a world-wide convention. By the time of its second session (1952) it was obvious, from the studies, that a general provision could be adopted for the commercial standardization and quality control of fruit and vegetables. The draft general provision, which was first adopted by the Working Party in 1954 after considering comments by governments, contained five reference sections dealing with definition of products, classification of grades of quality, sizing, packaging and presentation, and marking. In 1958 the Working Party consolidated these general provisions in the form of a basic ECE protocol, "The Geneva Protocol on Standardization of Fruits and Vegetables" (AGRI/WP.I/EUR.STAN.8), which was widely accepted by governments.

An amendment was made to the provisions on tolerances and incorporated in a revision of the protocol in 1966. (AGRI/WP.I/EUR.STAN;8/Rev.I).

Co-operation with International Organizations

The terms of reference of the Economic Commission for Europe has always provided for co-operation with international governmental and non-governmental organizations, and representatives of their secretariats have attended meetings of the working groups at the invitation of the ECE secretariat.

Several international organizations in particular have had close and continuing working relationships with the Working Party and its subsidiary bodies, namely the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the European Economic Community (EEC), the International Standards Organization (ISO) and the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA).

The OECD (in those days still the Organization for European Economic Co-operation) was first represented at a meeting of the Working Party in 1958, but active co-operation had developed before that date. The OECD had carried out a systematic testing of some "Geneva" standards, specially by the use of trial shipments with detailed analysis of the results, and interpretation of standards by the development of explanatory brochures. In 1962 the OECD initiated a Scheme for "the application and harmonization of international standards for fresh fruit and vegetables", based on the standards elaborated by the Working Party in Geneva. The Scheme was open to member countries of the United Nations and sought the support of ECE, FAO and the European Communities. The main objectives of the Scheme, were interpreting "Geneva standards" by the publication of interpretative brochures; harmonizing control by introducing an official control certificate; studying technical factors linked with the maintenance of quality in the standardized product, particularly in packaging, in co-operation with competent organizations and particularly with the International Institute of Refrigeration. The secretariat of the Working Party has been represented at plenary meetings of the Scheme since its inception.

The Food and Agriculture Organization of the United Nations had assisted the Working Party in the original early work when the Group of Experts on Fish Products was guided by an expert from FAO, and similarly the FAO Group on Citrus Fruits offered advice and assistance to the Working Party when a standard for citrus fruit was being elaborated and later revised. After the Codex Alimentarius Commission was created by the joint FAO/WHO Conference on Food Standards in 1962, the Working Party was to consider even closer links, which resulted in the establishment of joint ECE/Codex Alimentarius groups of experts to elaborate standards for fruit juices and quick frozen foods. The recommended standards elaborated by the Codex Alimentarius Commission define minimum conditions of acceptability and take into account the technology involved in processing and include chapters on analysis, sampling and hygiene processes.

The European Economic Community has been represented at meetings of the Working Party and its subsidiary bodies since 1960, and in July 1962, on the basis of the "Geneva" standards, introduced common standards of quality for certain fruit and vegetables entering intracommunity trade, and to which imports from third countries had to conform. The standards were to be progressively applied within the member countries of the Community. Although the European Economic Community adopted the "Geneva" standards as a basis for their standards, eventually some differences in the texts appeared and the need to harmonize the texts of the two standards has become a matter of interest to both organizations.

It has been ECE policy on matters concerning standardization to work closely with the non-governmental organizations active in this field, and particularly with ISO, for agricultural products. The secretariat of ISO, through Technical Committee 34, sub-committee 3, Fruits and Vegetables and their Derived Products, was first represented at a plenary session of the Working Party in 1958 and has since participated in the work of the Working Party and its subsidiary bodies. The ISO programme for the standardization of agricultural food products includes the aspects of terminology, sampling, testing, analysis, product specification, packaging, storage and transport, which are subjects complementary to the interests of the Working Party. In order to avoid duplication of effort ISO has shown a willingness to rationalize its own standards programme in relation to that of ECE.

CMEA, which has an active standards programme for agricultural products, was invited by the Working Party to participate in the work of the Technical Team of Experts, and later was one of the regional organizations associated with the establishment of the Technical Section in 1962.

Wider Aspects of Standardization

Following its terms of reference, which gave it the responsibility of securing general adoption of standards and control systems, the Working Party initiated a thorough study of national laws and regulations relating to standardization and quality control of perishable foodstuffs. Similarly, an in-depth study was undertaken in which national standards for individual fruit and vegetables were compared with the corresponding Geneva recommended standard in order to determine points of difference between the two. Both studies, as well as

increasing the understanding and available information about the application of standards in Europe, gave an indication of the relevance of the international recommendations and served as a useful guide in the development and revision of the recommended standards. The published results were a ready source of information about the experience of countries in this field, and would be of value to governments interested in introducing or advancing a programme of standardization and control.

The direct impact of the studies was to alert the Working Party to the need to press actively, for the implementation of the protocol and the recommendations by the European countries if trade between countries was to be facilitated and increased. The Working Party altered its work methods to give more emphasis to this aspect by sending the recommended standards after adoption by the Working Party, directly to ECE governments for acceptance.

Special Technical Studies

The studies of national regulations, standards and control systems led some delegations to the view that the Working Party needed a body to keep the wider aspects of standardization under continuous review. It was felt that there was a need for the Working Party to be involved in the implementation and the harmonization of standards, if the original aims for international standardization were to be realized. Ultimately the success of international standardization would depend on the uniform interpretation of standards and the reciprocal acceptance of the integrity of the control services. Consequently the Working Party (eighth session, 1957) convened an ad hoc group of experts to discuss methods of quality control being used by European countries, and to determine to what extent the criteria for quality laid down in the protocol, could be effectively controlled by subjective methods. Also, the Group was to provide guidance based on an exchange of technical information and experience, on the possibilities of giving practical application to objective methods of control, or to methods which would reduce the subjective elements.

After studying the methods of quality control currently in use, the Group decided that there were technical and objective possibilities of standardizing methods of quality control of fruit and vegetables, and that such standardization could be achieved by adapting national methods, co-ordinating these at international level and supporting them by simple and effective objective methods. The Group also recommended that the heads of national control services should make joint studies of the problems involved in applying standards and of training control staff, and felt that to encourage the common interpretation of standards, inspectors from national control services should be exchanged for short periods of duty. They further considered that national terminology should be brought into line with that contained in the recommended standards, they sought the exchange of ideas with bodies responsible for studies at regional level, and suggested the development of material to aid in assessment of quality, like manuals, drawings, models and photographs. The Group was in agreement that effective application of standards depended on precise formulation and uniform interpretation and a study was prepared on the application of the recommended standards for particular products at national level.

At their two meetings the Group by their recommendations had made a direct contribution to the progress of international standardization by clearly pointing out the action necessary to achieve success in this regard. Recognizing the value of these contributions the Working Party set up a sub-group to formulate the ideas into a work plan and to determine general conditions for the organization of quality control. This small group eventually became the Technical Team of Experts on Quality Control, and in 1962 the Working Party realizing the value of the technical team as an expert body, able to advise it on all technical matters relating to standards and standardization, consolidated the sub-group as a permanent advisory group with the title Technical Section. The OECD, ISO and CMEA were asked to participate in the work, and it was felt that such a representation would increase the coordination between regional and sub-regional organizations interested in standardization in Europe.

First thirteen years of International Standardization

In the first thirteen years the efforts of the Working Party resulted in real progress in the standardization of fruit and vegetables, and for some of these products standardization had been carried as far as was possible under the existing state of national legislation. To the end of 1961 the Working Party had elaborated many standards for fruit and vegetables, and a basic protocol which had been widely accepted by European governments. In the same year, after its decision to encourage the acceptance of the recommended standards by governments, the Working Party decided that each text would be designated as a "European Standard Recommended by the Working Party".

After studying national regulations, standards and control systems, and the application of ECE recommended standards for some products at national level, the Working Party came to the conclusion that it should interest itself in the implementation of standards and in the harmonization of control systems. The Working Party had therefore established a special body of technical experts to develop a work programme, based on the implementation and interpretation of standards and to develop all kinds to assist the control services. At the same time taking into account the work of regional and sub-regional organizations interested in standardization it asked these organizations to join with the Technical Section in its work.

As the application of recommended standards became more widespread, products imported from countries outside Europe had to conform with these standards. Consequently, when the Working Party came to consider a revision of the recommended standard for citrus fruits, it took note of the views of non-European exporting countries for the first time in its work on the elaboration of standards. This was to be a form of consultation which would be resorted to increasingly by the Working Party in the future, in order to obtain in the long run a wider application and acceptance of European standards.

The Increasing International Importance of Standards

The increased acceptance and implementation of European standards by countries in Europe, and particularly their adoption by the European Economic Community (1962), and their application to products from countries outside Europe, meant that, in practice, the European

standards were gaining international importance. The Working Party, aware of the broadening trade interest of Europe, as well as of countries of other regions, began increasingly to consult non-European exporting countries when revising the standards for citrus fruits, and for apples and pears.

In taking up the study of fruit juices the Working Party realized that it would be necessary to include a full range of juices in its programme, including juices from products not grown in Europe - such as pineapples and grapefruit - but that such products could not be dealt with in the absence of representatives from the major production areas. At about this time the Codex Alimentarius Commission, which held its inaugural session in 1963, had encouraged organizations working on the elaboration of food standards to think in terms of world standard, and after acceptance by governments, to publishing them in a Codex Alimentarius. The Commission had included fruit juices among its priorities for standardization, and consequently a question of procedure arose as to how the work could best be continued. After studying a proposal from the Commission, the Working Party decided that the Group of Experts on Standardization of Fruit Juices should carry out its work jointly, with the FAO/WHO Codex Alimentarius Commission. Similarly, the Commission had suggested that joint groups of experts could be established to elaborate standards for wild, cultivated and processed mushrooms, dried prunes and quick frozen products, which were all products currently under study by the Working Party. Taking into account the characteristics of the products, the Working Party agreed that standards for quick frozen products should be dealt with by a joint group, but that its work on mushrooms and dried prunes had advanced too far for a change of course.

In accepting the offer of the Codex Commission for joint ECE/Codex Alimentarius Groups of Experts for Fruit Juices and Quick Frozen Foods, the Working Party was especially guided in its decision by the need to have world wide representation. In addition, the elaboration of standards for these and similar commodities required the study of various aspects of processing, technology and health -areas of study which went beyond the trade standards of the Working Party, and for which the Codex groups were better suited.

Acceptance of European Standards by Governments

The Working Party had undertaken the elaboration of quality standards for perishable foodstuffs in the belief that standardization properly applied has a positive effect on production, trade and consumption of agricultural products. The general application of standards is apt to raise the value of the product, to eliminate products of poor quality and to adapt production to the tastes of consumers; it also contributes to the development of modern techniques of grading and sizing, transport, handling, warehousing and refrigeration.

From comments made by delegations at meetings of the Working Party, it appeared that standardization of fruits and vegetables had given producers, the incentive to develop cultural practices in order to produce fruits and vegetables more in accordance with market demand, and to supply specific markets on the basis of preferred quality,

which tended to obtain better market value for the harvest. Technically, it was said, standardization of packages for content and for size, had facilitated the handling, transport and storage of fruits and vegetables. There is no doubt that quality standards have facilitated dealings in fruit and vegetables, by providing buyers and sellers with a common reference document in regard to quality, condition, size, packaging and presentation and marking.

The Committee on Agricultural Problems (1968) asked the Working Party to consider the possibility of collecting information (1) which would indicate the quantity and value of standardized products in the overall European trade in fruit and vegetables. The information obtained from the survey was complex but incomplete, and consequently it is difficult to define the extent to which the control of quality has contributed to the expansion of trade in the European market for fruit and vegetables. The survey revealed that the actual state of horticultural statistics does not allow the establishment of a quantitative relationship between standardization and development of trade. However, it can be said that a direct connexion exists in the way standardization guarantees a more precise definition of the products and its presentation, improves the information available to the market, and thus makes more simple, more rapid and less disputable the operations of the international trade in fruit and vegetables.

Therefore, consistent with its views on the benefits of standardization, the Working Party has always actively encouraged governments to apply standards to the trade in the various commodities to the greatest possible extent. The Working Party published in 1966 its first survey on the acceptance and application of European standards. This survey indicated a high level of acceptance among European governments and a desire to implement the standards where the commodity was traded, and where the volume of trade was sufficient to make the application of the standard feasible.

A second survey was undertaken in 1972. The results were very similar to those of the first survey, with an increase in the number of countries accepting all standards in principle, while others accepted individual standards for particular commodities.

Into the Seventies

By the end of 1970 the Working Party had elaborated and confirmed thirty-nine European Standards for over 40 fruits and vegetables, and had adopted recommendations for six commodities for a trial period, which recommendations in due course and after revision, would be confirmed by the Working Party as European Standards. The most important fruit and vegetables entering international trade have been the subject of European Standards, and the Working Party in recent years had worked on commodities of importance in the trade between countries, although of less importance in overall European trade. At the beginning of the seventies a noticeable shift occurred in the emphasis of the main interests of the Working Party.

(1) on the degree of application of European standards in practice, and to prepare information

The past work of the Working Party had mainly dealt with the elaboration of standards for fruit and vegetables and it had worked on the revision of these standards whenever this was required. In the, joint activities with the Codex Alimentarius Commission (fruit juices and quick frozen foods) much work remained to be done. For fresh fruit and vegetables, however, the elaboration of standards was becoming less important as the main commodities in trade were provided for by the Working Party. With the passage of time, for these products and later for dry and dried fruit and vegetables, the revision of standards was becoming an increasingly important part of the work programme. This was a logical development and the work of revision was a necessary and continuous task of the Working Party.

Future Role of the Working Party

The Working Party will be considering the achievements of the past 25 years in 1974 and it is appropriate that some thought should be given to the future, because in effect, this anniversary rather than marking the end of an era should be the beginning of a second phase, during which new and broader fields of activity should be developed. The Committee on Agricultural Problems has considered the future work programme of the Working Party and has indicated possible directions that this work might take. Some of the suggestions of the Committee such as the standardization of eggs in shell and egg products and of non-edible horticultural products have already been considered by the Working Party. As well, the Committee suggested that the stages following the dispatch of the product, that might involve questions of labelling, packaging and prepackaging, handling, storage and transport, should be looked at in more detail.

The Committee felt that the Working Party might study the possibility of extending its interest to matters concerning the technical and economic consequences of standardization on production, consumption and trade. Several organizations, like the Agricultural Committee of GATT for example, are interested in studying the impact of food standards on trade, and it is possible that the Working Party might attempt a preliminary study for one product in relation to two or three countries.

Apart from the specific suggestions made by the Committee, some of these aspects have already been the concern of the Group of Experts on Technical Co-ordination, but no doubt will receive further attention in the future, especially in collaboration with other international and regional organizations interested in the maintenance of commercial quality at the dispatch and post dispatch stages' according to the provisions of the standards.

'In a judgement of the achievements of the Working Party as a whole one may point to the genuine progress made in the standardization of fruit and vegetables, and to the fact that governments have applied the standards whenever trade made this possible. Some governments and regional organizations have used' European Standards as. a basis for the development of their own particular standards. The meetings

of the Working Party have provided an opportunity for governments to work together at the expert level, in solving common problems and in elaborating standards of quality. The occasion of the twenty-fifth anniversary of the Working Party represents an opportunity to assess the past work and its contribution to the development of trade in agricultural products. As well, it will be an appropriate time for considering the future role of the Working Party, the work to be done and of establishing a firm base to ensure the success of the tasks to be undertaken in the future.

RÉSUMÉ

Les activités de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies en matière de normes agricoles et alimentaires (extrait du document UN/ECE, réf. AGRI/WP/I/3)

Le Groupe de travail des denrées périssables de la Commission économique pour l'Europe s'est principalement attaché, au cours des vingt-cinq premières années d'activité qu'il vient de mener à terme, à réaliser une normalisation des fruits et légumes dans le cadre du "Protocole de Genève", texte de base en la matière.

Sont ici passés en revue pour ce qui est de ce secteur particulier, les rapports de collaboration que ladite Commission entretient avec l'OECD, la FAO, la Communauté économique européenne et le Conseil d'assistance économique mutuelle, ainsi que les études entreprises par ledit Groupe de travail: études comparatives en matière de législation, de normes et de systèmes de contrôle et études techniques spéciales en matière de contrôle de la qualité.

Les pays européens ont pu accepter un bon nombre de normes élaborées de la sorte et l'influence de celles-ci s'est étendue jusque hors d'Europe. En même temps les rapports étroits qui se sont noués avec la Commission du Codex ont donné lieu à la création, par les deux organisations, de Groupes d'experts conjoints pour divers produits. Ces succès assurent des perspectives d'avenir favorables.

8. HARMONISATION DES LEGISLATIONS
SUR LES DENREES ALIMENTAIRES
DANS LE CADRE DU BENELUX

par

H. Roovers, Secrétaire de la Commission spéciale
pour la Santé publique, Union Economique Benelux

1. Généralités

Les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois ont, le 3 février 1958, signé le Traité instituant l'Union économique Benelux. Ce traité vise à assurer essentiellement la libre circulation, entre les pays intéressés, entre autres des marchandises. Cela implique:

1°) l'abolition des entraves aux échanges économiques entre les trois pays

2°) la coordination des politiques.

Une distinction peut être faite entre entraves visibles et invisibles. Relèvent de la première catégorie les formalités administratives qu'il fallait remplir jusqu'il y a quelques années, aux frontières intérieures, pour les échanges commerciaux intra-Benelux.

A ses débuts, l'Union' économique Benelux tendait en première instance à supprimer les formalités existant à ces frontières intérieures.

Pour le secteur des denrées alimentaires, la suppression des formalités concernait quasi exclusivement le domaine de la police sanitaire vétérinaire. Aucune formalité n'est (et n'était) imposée au trafic intra des autres denrées alimentaires. La nature du contrôle quant à l'application des normes légales est déterminante en l'occurrence. Plus de précisions à cet égard sont données plus loin.

Au cours de la deuxième phase, commencée vers 1967, les activités Benelux mettaient davantage l'accent sur la suppression des entraves invisibles, c'est-à-dire celles qui résultent de dispositions légales divergentes.

La coordination des politiques figure au premier plan des activités Benelux au cours de la troisième phase qui a été amorcée vers 1972 et retient à l'heure actuelle toute l'attention de l'Union économique.

Cette différenciation des étapes ne doit pas être vue d'une façon trop statique. En effet, on s'est à certains égards attaché immédiatement à réaliser une coordination des politiques.

La coordination des politiques dans le domaine de la sécurité du travail peut, en l'espèce, être signalée à titre d'exemple.

Les derniers problèmes soulevés par la suppression des entraves aux frontières n'ont d'ailleurs été réglés que récemment, notamment les formalités vétérinaires précitées aux frontières.

Les activités qui parcourent comme un fil rouge les trois périodes en cause sont les consultations Benelux préalables aux réunions dans un cadre international plus large, le plus souvent à l'échelon CEE.

2. Structure de la coopération Benelux

L'institution suprême de l'Union est le Comité des Ministres, dont relèvent entre autres les commissions.

Le Comité des Ministres défère aux commissions, des mandats se rapportant aux objectifs de l'Union économique et peut être saisi, par ces commissions, de propositions touchant la politique à poursuivre, soit l'harmonisation des législations.

Il convient de noter d'autre part l'existence d'un Secrétariat général, qui assure une coordination entre les commissions et leurs organes subordonnés, ainsi qu'entre les diverses commissions dans leurs relations avec le Comité des Ministres.

La Commission spéciale pour la Santé publique retient en l'occurrence l'attention.

Il lui appartient d'harmoniser les prescriptions nationales dans le domaine de la santé publique afin de supprimer les difficultés de nature à:

- a. entraver la libre circulation;
- b. perturber les conditions de concurrence.

Les questions examinées par cette commission reflètent dans leurs grandes lignes les divers problèmes occupant les départements nationaux de la santé publique.

La Commission sous revue a sa place dans une union économique. En effet, les autorités de la santé publique doivent veiller à la santé de la population, santé qui peut être menacée à la suite de la consommation de denrées alimentaires, entre autres celles faisant l'objet des échanges commerciaux intra-Benelux. Ces aspects, qui trouvent leur incidence dans le droit ouest-européen moderne des denrées alimentaires, sont au demeurant nettement de nature économique ou agricole.

Le présent article s'en tiendra à la législation alimentaire dans son acception la plus large.

Avant de clôturer ce chapitre, à signaler encore que la question pourrait se poser de savoir si, vu le Traité de Rome qui sert de fondement à la Communauté économique européenne, le Benelux a

encore un rôle propre à remplir. Une réponse catégoriquement affirmative peut y être donnée. L'article 233 du Traité de Rome prévoit même explicitement l'existence de ce qu'on appelle dans l'optique européenne une union régionale, visant en l'occurrence spécifiquement l'Union économique Benelux.

La conception juridique des deux traités économiques diverge, du reste en ce sens que le Traité Benelux envisage une coopération internationale tandis que le Traité C.E.E. est plutôt de nature supranationale. Il en résulte notamment que l'applicabilité des textes harmonisés à l'échelon C.E.E. n'appelle pas, comme pour le Benelux, leur insertion dans la législation nationale.

Cela vaut tout particulièrement à l'égard des règlements C.E.E. qui lient directement les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne.

3. Activités de la Commission spéciale pour la Santé publique dans le secteur des denrées alimentaires

Dans cette Commission, les délégations nationales des trois pays sont présidées par les chefs de chaque département national de la santé publique. Ces fonctionnaires généraux sont en général assistés, pour les problèmes spécifiques, de fonctionnaires-experts qui, à leur tour, se retrouvent au sein de Sous-Commission et de groupes de travail Benelux. Ainsi, la Sous-Commission " Denrées alimentaires " est chargée d'élaborer des propositions tendant à harmoniser les réglementations relatives aux denrées et substances alimentaires. Par ailleurs, la Sous-Commission "Produits de viande" s'occupe des problèmes d'hygiène sanitaire touchant le commerce Benelux des denrées alimentaires à base de viande.

On peut même considérer que la médecine vétérinaire, dans la mesure où elle s'occupe des animaux de boucherie qui font l'objet d'un trafic intra considérable, sert finalement aussi la cause de la santé humaine. Cette corrélation se retrouve dans la formule concise: "veterinary public health".

Les activités accomplies au cours des dernières années ont dès lors pour principal objet d'harmoniser des prescriptions sanitaires en relation avec le trafic intra-Benelux des denrées alimentaires. Parallèlement on s'emploie par ailleurs continuellement à réaliser des règlements Benelux communs à l'égard de pays tiers, faisant ou non partie de la C.E.E. Il est clair qu'une coordination substantielle des politiques intervient également en l'occurrence.

Les principes repris dans les textes harmonisés Benelux doivent bien entendu être les mêmes que ceux sur lesquels sont fondés les règlements nationaux.

Ces principes sont:

- a. la protection du consommateur vis-à-vis des denrées nocives ou n'ayant pas les qualités requises;

- b. une information adéquate des consommateurs et des détaillants sous la forme de prescriptions sur l'étiquette des denrées;
- c. une protection raisonnable des intérêts de l'industrie alimentaire.

Avant de s'y arrêter, il convient encore de noter ce qui suit:

Comme on le sait, les pouvoirs publics doivent veiller au respect de leurs propres normes légales. Chacun des trois pays dispose à cette fin de certaines techniques de laboratoire adéquates. En cas de litige concernant la composition d'une denrée alimentaire, les résultats de ces techniques permettront au juge de se prononcer sur l'opportunité d'engager la poursuite pénale. A noter cependant que ces techniques peuvent être différentes dans chaque laboratoire et, a fortiori, dans chaque pays.

Si l'on veut que les normes légales réglementant les exigences relatives à la composition des denrées alimentaires dans le cadre du Benelux demeurent efficaces, même en présence d'un litige, les méthodes d'analyse doivent être alignées. Les normes Benelux harmonisées concernant les denrées alimentaires au sens plus étroit ont dès lors été assorties de méthodes d'analyse dites de référence Benelux. Dans le cas précité d'un litige, le juge devra pouvoir se prononcer sur base des résultats des méthodes de référence en cause.

Etant donné que la composition des denrées alimentaires fait l'objet d'un contrôle à la fois chimique et bactériologique, il y a lieu d'établir des méthodes d'analyse de référence tant chimique que microbiologique.

Revenant aux trois principes précités, que l'on retrouve dans le droit alimentaire des trois pays, il convient de signaler avant tout que leur répercussion est souvent d'autant plus difficile à établir dans les règlements Benelux distincts qu'une large connexion entre les divers aspects en cause ne saurait être niée. De nettes divergences d'accent peuvent cependant être relevées ci et là. Ainsi, les réglementations relatives aux échanges commerciaux des viandes et produits de viande, visent plus particulièrement à assurer les conditions hygiéniques et sanitaires de production des denrées alimentaires à base de viande. Ces mesures se comprennent d'autant mieux que la viande est une denrée très périssable.

Bien qu'il n'y ait aucun rapport direct avec l'harmonisation Benelux, le moment se prête sans doute à approfondir la question.

Contrairement aux autres denrées alimentaires de fabrication industrielle, les viandes et produits de viande font l'objet d'un contrôle préventif, entre autres en raison de leur nature très périssable. Du moment que leur altération ou d'autres raisons les rendent impropres à la consommation humaine, les viandes doivent en principe être traitées par des entreprises de destruction officielles, notamment en vue de prévenir toute contamination de l'homme et de l'animal.

Après cet exposé relatif au principe général suivant lequel le consommateur doit être protégé contre les denrées nuisibles ou n'ayant pas les qualités requises, il convient encore de s'étendre sur le deuxième principe, à savoir l'information adéquate du consommateur et du commerçant par le truchement de l'étiquette.

Le principe qui prévaut en l'occurrence est que la dénomination reprise dans la définition d'une denrée faisant l'objet d'une réglementation harmonisée spécifique doit obligatoirement figurer sur l'étiquette de la denrée en cause.

Un aspect important est par ailleurs l'indication du poids et (ou) du volume. Le responsable de la préparation ou de l'importation de la denrée concernée doit également toujours être mentionné. Enfin, le principe fondamental des indications en général est que toute mention doit être apposée dans le même champ visuel et être bien lisible, clairement visible et indélébile.

Des dispositions telles que " Si les denrées sont additionnées d'un ou de plusieurs colorants, il en sera fait état par la mention avec colorants ", figurent du reste toujours dans les réglementations spécifiques, ce à l'intention du consommateur mais également en vue d'une situation aussi claire que possible du marché.

L'évolution la plus récente dans le domaine des indications destinées à l'information du consommateur est l'insertion, dans chaque réglementation harmonisée spécifique relative aux denrées et substances alimentaires, de la disposition " Sur la marchandise ou à proximité de celle-ci, dans les documents commerciaux, dans les prospectus et sur tout autre support publicitaire, il est interdit de faire usage de désignations, indications, images, signes ou autres formes de présentation pouvant induire en erreur à l'égard notamment de la nature et de la composition des denrées visées dans le présent règlement ". Si, aux Pays-Bas, cette disposition a initialement, par certains, été jugée comme étant contraire au principe de liberté de presse et d'expression, les avis se sont nuancés ultérieurement. Pour l'instant, la disposition en cause est estimée nécessaire en vue de combattre les abus manifestes dans la publicité pour les denrées et substances alimentaires. Est en revanche louable toute publicité honnête informant le consommateur sur la composition et les propriétés de la denrée offerte en vente.

L'intérêt de cet aspect de l'information perçoit de plus en plus. La tendance existe même à cet égard d'aboutir à une réglementation imposant, sur l'étiquette des denrées et substances alimentaires distinctes, la mention des catégories d'additifs utilisés, comme par exemple "contient des antiseptiques, des colorants, des antioxydants, des épaississants, etc."

Quant aux intérêts de l'industrie alimentaire, branche industrielle non négligeable qui représente aussi une partie de l'intérêt général, il va de soi que ses intérêts économiques sont raisonnablement soutenus. On peut en général considérer que l'économie se ressent de tous les aspects partiels d'une

réglementation des denrées alimentaires, qu'il s'agisse ou non de la définition d'une denrée, des mentions sur l'étiquette, des exigences ayant trait aux additifs ou des aspects touchant davantage l'hygiène.

Les travaux d'harmonisation relatifs aux denrées et substances alimentaires ont été entrepris au début des années 1960; la première harmonisation Benelux en ce domaine, réalisée le 23 septembre 1963, concernait le cacao et le chocolat (à titre de comparaison, la première directive de la Communauté économique européenne, qui a par hasard les mêmes objets, date du 24 juillet 1974).

La première méthode d'analyse mise au point en la matière, datant du 12 avril 1967, a trait à la réglementation précitée sur le cacao et le chocolat (alors qu'aucune méthode d'analyse de référence n'a encore été réalisée à ce jour dans le cadre de la Communauté économique européenne).

On trouvera au demeurant en annexe du présent article un aperçu des textes harmonisés déjà établis en ce qui concerne les denrées alimentaires dans leur acception la plus large et les méthodes d'analyse de référence.

A noter encore ce qui suit sur la forme conférée aux règlements mis au point sur le plan du Benelux.

Au cours des premières années des travaux d'harmonisation, les diverses dispositions ont été reprises dans un règlement annexé à une recommandation qui s'adressait aux gouvernements de trois pays du Benelux.

La forme d'une décision a cependant été adoptée depuis la mise en oeuvre du protocole du 29 avril 1969 relatif à la suppression des contrôles et formalités aux frontières intérieures du Benelux ainsi que des entraves à la libre circulation. Pour ce qui est de leur portée juridique, les décisions en cause correspondent aux directives réalisées dans le cadre des Communautés européennes.

Une décision est un instrument juridique nettement plus adéquat qu'une recommandation, laquelle se borne à engager les trois gouvernements concernés à en insérer le dispositif dans leur propre législation nationale.

Pour ce qui est de la formulation des additifs admissibles dans les diverses denrées et substances alimentaires, il convient enfin de signaler que le principe positif a toujours été retenu en l' occurrence, c'est-à-dire que les réglementations Benelux précisent toujours ce qui est explicitement admis.

ABSTRACT

The harmonization of food law within Benelux

by

H. ROOVERS

Secretary, Public Health Committee, Benelux Economic Union

One of the objects of the convention that instituted Benelux was to secure the free circulation of goods between the three countries concerned. An immediate start was made with removing barriers to trade, whether these were frontier veterinary formalities or the existence of incompatible laws. Since 1972 these efforts have been followed up by far-reaching policy coordination.

Where food law is concerned, the basic principles are the protection of the consumer, the information of the consumer and the information of retailers, and a reasonable protection for the food industry. Benelux-harmonized food standards have been strengthened by the institution of methods of analysis known as Benelux reference methods. Emphasis is placed on hygiene of meat moving in intra-Benelux trade, on label statements and on the prohibition of misleading statements.

9. L'ELABORATION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
DANS LE CADRE DU CONSEIL OLEICOLE INTERNATIONAL

par

Pasquale Di Gregorio, Directeur-adjoint, chargé
des questions techniques du Conseil Oléicole International

Le Conseil Oléicole International est l'Organisation intergouvernementale chargée de l'administration de l'Accord international sur l'huile d'olive, négocié au sein de l'Organisation des Nations Unies dans le cadre des accords intergouvernementaux sur les produits de base.

Parmi ses objectifs généraux, l'Accord a pour but "de favoriser la coopération internationale, de prévenir toute pratique de concurrence déloyale dans le commerce international d'huile d'olive et d'assurer la livraison d'une marchandise conforme à tous les termes des contrats passés".

Compte tenu de ces objectifs qui tendent en général à la normalisation du marché international de l'huile d'olive, le Conseil Oléicole International a établi des normes ayant pour but de faciliter l'harmonisation recherchée et de contribuer au développement du commerce international aussi bien de l'huile d'olive que des olives de table.

Les normes internationales mises en oeuvre jusqu'alors conformément aux dispositions de l'Accord ou sur la base de recommandations formulées au cours des différentes Sessions du Conseil Oléicole International sont les suivantes:

1. - Dénominations et définitions des huiles d'olives et des huiles de grignons d'olives

En conformité avec les dispositions de l'Accord International sur l'huile d'olive, la dénomination " huile d'olive " est réservée à l'huile provenant uniquement de l'olive, à l'exclusion des huiles obtenues par solvant, par procédés de réestérification et de tout mélange avec des huiles d'autre nature.

Ceci a pour but de sauvegarder la pureté du produit dont les propriétés, caractéristiques et qualités organoleptiques sont bien connues et qui font de l'huile d'olive la reine des huiles végétales. Chacun sait, en effet, qu'elle est l'une des très rares huiles végétales à pouvoir être mise à la consommation à l'état "vierge", c'est-à-dire, après avoir été obtenue essentiellement par des procédés mécaniques.

En outre, il est précisé dans l'Accord International que la dénomination " huile d'olive " employée seule ne peut en aucun cas s'appliquer aux huiles de grignons d'olive qui sont extraites des grignons par solvant.

Par ailleurs, étant donné qu'une partie non moins importante de la production d'huile d'olive peut présenter une acidité et des caractéristiques organoleptiques la rendant impropre à la consommation à l'état naturel, il est procédé au raffinage des huiles présentant de telles caractéristiques et dans certains cas, pour répondre aux goûts des consommateurs, à leur coupage avec des huiles d'olive vierges, le produit en résultant étant notoirement connu dans le commerce international sous la dénomination " huile pure d'olive "suivie de la mention de " type Riviera".

Sur la base de la classification figurant à l'Annexe A à l'Accord, il y a lieu de distinguer les huiles suivantes:

- en ce qui concerne les huiles d'olive:

Huile d'olive vierge (extra, fine, courante ou semi-fine et lampante), huile d'olive raffinée et huile pure d'olive (constituée par un coupage d'huile d'olive vierge et d'huile d'olive raffinée);

- en ce qui concerne les huiles de grignons d'olive:

Huile de grignons d'olive, huile de grignons d'olive raffinée et huile de grignons raffinée et d'olive (constituée par un mélange d'huile de grignons d'olive raffinée et d'huile d'olive vierge).

Ces dénominations, avec les définitions correspondantes, sont obligatoires dans le commerce international des Etats membres du Conseil Oléicole International. Elles sont également recommandées à tous les autres gouvernements non membres, intervenant dans les transactions portant sur les huiles d'olive et les huiles de grignons d'olives avec lesquels des relations de coopération internationale ont généralement été établies. A cet égard, il est à signaler que la Communauté Economique Européenne a adopté la classification établie par le COI et l'a reproduite intégralement dans le règlement 136/66 portant réglementation d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses.

2. Caractéristiques physiques et chimiques de l'huile d'olive comestible et de l'huile de grignons d'olive raffinée et méthodes d'analyse y relatives

Les dénominations et définitions mentionnées auparavant servent en général à une différenciation technologique du produit.

Si, aux fins de la destination du produit à la consommation alimentaire, il a été estimé indispensable de compléter les notions de goût et de saveur pour les huiles d'olive vierges, des recherches méthodologiques ont été entreprises simultanément pour établir les caractéristiques physico-chimiques et les méthodes d'analyse y relatives dans le but d'empêcher des adultérations avec des huiles moins appréciées et, naturellement, d'un coût beaucoup plus réduit.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil Oléicole International a décidé dans une première phase, grâce à des modes opératoires unifiés en matière de méthodes d'analyse établis d'un commun

accord par les experts gouvernementaux des Membres du COI, de recueillir des Pays membres producteurs toutes informations indispensables sur les caractéristiques physiques et chimiques des huiles d'olive produites, en tenant compte des limites maximales et minimales de chaque unité cultivée dans les différentes zones de production de l'olivier.

Dans une deuxième phase, il a été procédé à la fixation, sur le plan international, des Caractéristiques physico-chimiques des facteurs essentiels de qualité, avec les limites correspondant à chacune d'elles, ainsi que des méthodes d'analyse.

Il y a lieu d'ajouter que ce travail, réalisé au cours de très nombreuses réunions du Comité Technique du COI auxquelles ont également participé des représentants des pays non membres du COI, s'est traduit par la mise au point de la Norme internationale recommandée pour les huiles d'olive, vierges et raffinées, et pour l'huile de grignons d'olive raffinée, en étroite coopération avec le Programme Mixte FAO/OMS sur les Normes Alimentaires du Codex Alimentarius.

En effet ladite Norme, portant la référence CAC/RS 33-1970, a été recommandée internationalement en 1970 aussi bien par la Commission du Codex Alimentarius que par le Conseil Oléicole International.

3. Norme internationale alimentaire pour les olives de table

Le Conseil Oléicole International s'est attaché, également pour cet important produit tiré de la culture de l'olivier, à mettre au point à partir de 1963 les normes applicables aux olives de table dans le commerce international, normes que le COI a recommandées à tous les pays membres et non membres en 1968.

Dans le cadre des normes alimentaires sur les fruits et légumes traités élaborées par le Programme Mixte FAO/OMS, une Norme alimentaire internationale pour les olives de table a été mise au point au Sein de Réunions mixtes Codex/COI en suivant la procédure d'élaboration et d'approbation des normes alimentaires fixée par la Commission du Codex Alimentarius.

En effet, cette Norme a été adoptée à l'étape 8 au cours de la Xème réunion de la commission du Codex tenue à Rome en juillet 1974.

Par la suite le Conseil Oléicole International, au cours de sa 31 ème Session tenue à Madrid en novembre 1974, a approuvé une Recommandation à tous les Membres de l'Accord International sur l'huile d'olive, aux termes de laquelle il leur est demandé d'accepter la Norme Internationale recommandée pour les olives de table et de notifier cette acceptation au Secrétariat du Programme Mixte FAO/OMS sur les Normes Alimentaires dès qu'ils seront saisis par ce Secrétariat de ladite Norme.

En outre, le Conseil a formé le souhait que la Norme dont il s'agit soit également acceptée par les Gouvernements des pays non participants en vue de son application internationale.

4. Autres dispositions applicables dans le commerce international des huiles d'olive et des olives de table

En vue de la normalisation des transactions internationales et conformément aux dispositions de l'Accord International sur l'huile d'olive, le Conseil Oléicole International,

i) en matière de contrats-types pour les transactions internationales portant sur les huiles d'olive, les huiles de grignons d'olive et les olives de table:

a recommandé des modèles de contrats-types, conçus d'une manière aussi simple que possible et mis au point en collaboration avec la Chambre de Commerce Internationale, en tenant compte des dispositions internationales en matière de termes commerciaux et de publicité, de dénominations, qualités, types, appellations d'origine et indications de provenance.

Indépendamment des conditions particulières qui pourront être fixées d'un commun accord entre les parties, le contrat-type international comporte une clause compromissoire qui permet de faire appel soit à la procédure d'arbitrage du COI, soit à celle de la Chambre de Commerce Internationale.

ii) en matière d'arbitrage international:

a adopté un Règlement de Conciliation et d'Arbitrage qui offre, en cas de différends dans les transactions sur les huiles d'olive, les huiles de grignons d'olive et les olives de table, une façon rapide, juste et économique de résoudre ces litiges par voie de conciliation ou d'arbitrage.

Pour l'application et la mise en oeuvre de ce Règlement, il a été créé, près du COI, un Bureau International de Conciliation et d'arbitrage, composé d'éminentes personnalités de différentes nationalités.

Le commerce international a ainsi à sa disposition une procédure de conciliation et d'arbitrage, adaptée aux besoins particuliers du marché international de l'huile d'olive, de l'huile de grignons d'olive et des olives de table, donnant toutes garanties d'objectivité dans ce domaine.

iii) en matière de label (timbre) de garantie internationale:

a institué un label (timbre) dont l'élément essentiel et dominant est constitué par l'emblème du Conseil Oléicole International et dont l'utilisation est réservée aux pays membres de l'Accord international sur l'huile d'olive en vue de la garantie internationale du produit contenu dans les emballages portant ledit label (timbre).

Fondamentalement, ce label tend à garantir aux acheteurs et consommateurs que l'huile contenue dans les emballages qui le portent correspond exactement aux dénominations et définitions fixées par l'Accord International sur l'huile d'olive.

L'institution dudit label (timbre), qui est intervenue en coopération avec l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), est la propriété du COI et bénéficie de la protection internationale prévue par les Conventions en vigueur. Son usage doit en outre répondre à des règles et à des contrôles très stricts selon un règlement adopté à cet effet par le Conseil Oléicole International;

iv) en matière de laboratoires ou instituts nationaux:

a établi une liste de laboratoires ou instituts nationaux agréés internationalement par lui pour effectuer les analyses pouvant être nécessaires dans le cas de litiges internationaux sur les différentes qualités des produits en question.

Lesdits laboratoires ou instituts doivent remplir les conditions-minimales exigées pour un tel agrément international quant à leur personnel et quant au matériel indispensable dont ils doivent disposer.

Enfin, pour compléter son action en matière de normalisation du marché international de l'huile d'olive, le Conseil Oléicole International:

- a adopté toutes recommandations appropriées tendant à proscrire les procédés d'estérification pour les huiles d'olive et à assurer le contrôle des installations d'estérification susceptibles d'exister;
- s'attache à la rédaction d'un Code des usages loyaux et constants du commerce international de l'huile d'olive, notamment en matière de tolérances;
- a mis au point en collaboration avec l'Organisation internationale de normalisation (ISO) une norme spécifique pour le prélèvement d'échantillons d'huile d'olive et d'huile de grignons d'olive et la préparation de ces échantillons pour leur envoi aux laboratoires compétents en vue de leur analyse, cette norme ayant été élaborée sur la base de celle plus générale déjà établie par l'ISO;
- a recommandé toutes dispositions appropriées tendant à une connaissance toujours améliorée des caractéristiques des huiles d'olive produites dans chacun des pays lors de chacune des campagnes oléicoles, dans le cadre de casiers oléicoles nationaux, selon des principes communs et des méthodes d'analyse déjà unifiées internationalement.

ABSTRACT

The elaboration of international food standards and the
International Olive Oil Council

by

P. DI GREGORIO

Deputy Director, in charge of technical
matters, IOOC

The general object of the International Olive Oil Agreement consists in the standardization of the international market for olive oil and the harmonization of the laws having to do with this sector.

In the first place, the various designations for olive oil and residue olive oils are the subject of as many definitions. The purpose of these is to provide a guarantee as to the purity of the product. Their use is obligatory in trade between contracting States and is recommended to other countries as well.

As regards the physico-chemical characteristics of these oils and their methods of analysis, the work done in this field has made it possible to develop an international standard recommended by the Codex Alimentarius Commission and by the International Olive Oil Council (IOOC).

An international standard for table olives has also been recommended by these two bodies.

The IOOC has also collaborated in developing the following for international commerce in olive products: a standard international contract for transactions in olive oil; rules of procedure for conciliation and arbitration; an international guarantee label (stamp); and a list of internationally approved national laboratories and institutes undertaking analysis.

The IOOCs current activities are taking the standardization work further and are directed, inter alia, to securing the prohibition of the use of esterification processes, the drafting of a code of practice, the development of sample taking procedures, and a study of the characteristics of olive oils.

10. L'ELABORATION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
DANS LE CADRE DE L'OFFICE INTERNATIONAL
DE LA VIGNE ET DU VIN

par

M. Mauron, Directeur de l'O.I.V.

L'Office International de la Vigne et du Vin (O.I.V.) n'élabore pas, au sens le plus strict du terme et de la loi, des " normes alimentaires "; mais ses activités multiples qui, depuis cinquante ans, le conduisent à étudier la vigne et le vin pour améliorer la culture de la vigne et défendre et protéger la consommation du raisin, du jus de raisin et du vin, l'ont amené à rédiger en fait des " normes ", dont un nombre important a été effectivement accepté et appliqué par les Etats membres.

D'ailleurs, l'O.I.V. collabore à la rédaction officielle de " normes " qui intéressent la vigne et le vin en siégeant et en, travaillant au sein des Organisations officiellement habilitées à le faire, comme l'Organisation Internationale de Normalisation (I.S.O.) pour le matériel vitivinicole, ou le Codex Alimentarius (FAO/OMS) pour la normalisation de produits tels que les jus de raisin, raisins de table, raisins secs, additifs alimentaires, résidus de pesticides, etc...

1. Les structures d'élaboration

L'O.I.V., qui a été créé en 1924 et dont le siège est à Paris, est une Institution intergouvernementale composée de 28 Etats membres. Elle est présidée par un président élu pour trois ans, assisté de 4 vice-présidents. Le directeur, également élu, applique les décisions de l'Assemblée Générale et du Conseil, prépare le budget et les travaux de l'Institution; il est responsable de la bonne marche des services.

Sur le plan technique, les études sont confiées à trois commissions:

- Commission I : Viticulture
- Commission II : Oenologie
- Commission III : Economie vitivinicole

Deux Sous-commissions démultiplient l'action de la Commission II:

- Sous-commission des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins
- Sous-commission de Microbiologie du vin.

A noter qu'une troisième Sous-commission de la Technologie du vin est à l'étude, de même qu'une Sous-commission de la Commission I: Viticulture, qui serait chargée de travaux sur le raisin de table.

Ces Commissions et Sous-commissions sont composées des délégués désignés par les pays membres et d'observateurs désignés, sur invitation, par des pays non membres et des Organisations internationales. Les travaux sont dirigés par un président, un vice-président et un secrétaire, élus pour trois ans.

L'ensemble des présidents, vice-présidents et secrétaires des Commissions et Sous-commissions constitue le "Comité Technique", qui se réunit le plus souvent avec le "Conseil".

Enfin, pour approfondir un problème donné ou une question particulière, il est créé des "Groupes d'experts" dont les membres, peu nombreux, sont désignés par les pays membres et qui communiquent le résultat de leurs travaux aux Commissions techniques dont ils relèvent.

Les textes destinés à l'établissement de " normes " sont donc élaborés par des Commissions ou Sous-commissions techniques ou des groupes d'experts composés exclusivement d'experts gouvernementaux, étant donné la nature juridique de l'Organisation. Ils sont ensuite communiqués aux Etats membres afin de recueillir leurs observations éventuelles. Une nouvelle rédaction est enfin établie et soumise à l'approbation de l'Assemblée Générale, qui est l'instance souveraine, et ce conformément à la procédure suivante qui comporte quatre étapes:

1ère étape:

Le Groupe d'experts décide l'étude d'un texte. Il charge un de ses experts de procéder à la rédaction de celui-ci. Délai: 4 mois. L'expert rédige le texte en question et le communique aux services de l'O.I.V., qui le reproduisent et le transmettent à tous les membres du Groupe.

2ème étape:

Le Groupe se réunit six mois après, approuve ou met au point le texte. Le secrétaire du Groupe lui donne ensuite sa rédaction définitive (" Projet N° 1 ") et le remet aux services de l'O.I.V., qui le transmettent à tous les Etats membres. Délai: 4 mois. Les réponses reçues sont réunies en un document qui est communiqué à tous les membres du Groupe d'experts.

3ème étape:

Le Groupe se réunit six mois après et, compte tenu des observations des Etats, procède à la rédaction du " Projet N° 2 ". Le secrétaire met en forme ce texte et l'O.I.V. le transmet une deuxième fois aux Etats. Délai: 4 mois. Les mêmes opérations que pour le 1er projet sont alors effectuées.

4ème étape:

Le Groupe se réunit six mois après et procède à la rédaction du "Projet N° 3", destiné à être soumis pour approbation à l'Assemblée Générale.

2. La nature et la portée des normes alimentaires

Les domaines dans lesquels l'O.I.V. a développé une activité pouvant être assimilée à une normalisation sont notamment les traitements du vin, la pureté des produits utilisés au cours de ces traitements ("Codex Oenologique International"), les moyens de détection des fraudes (méthodes d'analyse), etc... Dans le secteur de la viticulture, l'état sanitaire des bois et plants de vigne a également été étudié.

Les textes publiés et diffusés jusqu'à ce jour sont les suivants:

- "Recueil des méthodes internationales d'analyse des vins"

Ces méthodes sont rédigées par les experts d'une Sous-commission qui fonctionne dans le cadre de la " Convention Internationale pour l'unification des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins ", signée à Paris en 1954 par 14 pays. Elles sont le produit d'un examen approfondi de plusieurs méthodes existantes pour un élément déterminé, et leur rédaction finale est soumise à l'approbation de l'Assemblée Générale.

Plus de soixante méthodes ont été ainsi établies et approuvées.

Les parties contractantes à ladite Convention se sont engagées à adopter ces méthodes dans la réglementation nationale relative au contrôle des vins destinés au commerce international.

En 1970, la Communauté Economique Européenne a adopté 14 de nos méthodes pour l'application des règlements CEE N° 816/70 et 817/70.

- "Codex International Oenologique"

Ce volume comporte l'étude de 33 produits oenologiques. L'inscription à ce Codex est seulement destinée à fixer le caractère d'identification et le degré de pureté de ces produits ou l'efficacité minimale qu'il convient d'en exiger pour qu'ils aient droit au qualificatif "conforme au Codex Oenologique". L'autorisation d'emploi, le mode et les limites d'utilisation ne sont pas fixés par le Codex, mais relèvent des législations nationales.

- "Code International des Traitements O enologiques"

Cet ouvrage, en cours d'élaboration, sera divisé en deux parties:

- la première comprendra les définitions des produits de la vigne et des différentes catégories de vins;
- la deuxième sera composée de la description de plus de 50 traitements; chaque description étant suivie de l'avis de l'O.I.V.: "Traitement recommandé", "toléré", ou "interdit".

Un très grand nombre de définitions et descriptions de traitements ont déjà été adoptées par les Etats membres et une consultation est actuellement en cours afin de recueillir leur avis sur celles qui présentent quelques difficultés.

- "Certificat international d'analyse des vins"

Il s'agit d'un document destiné à faciliter et accélérer les formalités nécessaires dans les transactions internationales, qui comporte deux feuillets:

- le feuillet A, rempli par l'autorité de prélèvement d'échantillons;
- le feuillet B, par le laboratoire qui exécute l'analyse du vin.

Tel quel, il constitue un modèle que tout Etat, désireux d'uniformiser ses formulaires, peut adopter.

- "Recommandation relative aux spécifications des bois et plants de vigne"

Cette recommandation a pour objet de fixer les spécifications des bois de porte-greffes et greffes et plants de vigne (matériel de multiplication, caractéristiques biologiques, échantillonnage, emballage, etc.). Etablie en collaboration avec l'I.S.O., elle a fait l'objet d'une "Norme internationale ISO" en 1974.

3. Les méthodes d'élaboration Deux cas sont à considérer:

- cas où la " norme " étudiée, ou d'une façon plus large, une réglementation, est couverte par une Convention internationale

et

- cas où celle-ci ne l'est pas.
- Dans le premier cas, et ceci s'explique tout particulièrement au niveau des règles institutionnelles, la Convention précise toutes les procédures. C'est le cas notamment de la " Convention internationale pour l'unification des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins " du 13 octobre 1954, signée par 14 pays.

Les travaux préparatoires de ladite Convention se sont déroulés conformément à la procédure rappelée précédemment, qui met en oeuvre les différentes instances de l'O.I.V., étant entendu que, en gros, le travail est préparé au niveau des Commissions et qu'il appartient à l'Assemblée Générale de prendre en dernier ressort la décision officielle.

Les Etats invités à ratifier la Convention le font suivant la procédure diplomatique habituelle, par l'intermédiaire du Ministère français des Affaires Etrangères, dépositaire de la Convention.

La mise au point des différents règlements se fait évidemment en liaison avec les autres Organisations internationales intéressées qui, comme nous l'avons déjà signalé, envoient des observateurs à nos réunions.

Il est à noter que l'O.I.V., au titre de la Convention en cause, est chargée de fournir aux Etats qui ont signé le document toutes instructions techniques et de poursuivre dans le temps la mise à jour du document en tant que de besoin.

- Dans le cas où il ne s'agit pas d'une Convention - et c'est le plus souvent ce qui se produit pour les normes techniques - la détermination de celles-ci se fait très précisément comme nous l'avons indiqué A la section 1:

Les experts de l'O.I.V. étudient dans leurs laboratoires, et chacun indépendamment les uns des autres, telle ou telle méthode ou tel ou tel produit et confrontent les résultats de leurs travaux à l'occasion des réunions des Groupes d'experts des Sous-commissions et des Commissions. Après l'accord entre experts, la décision, qui est en fait un choix, et l'officialisation d'une norme sont de la compétence de l'Assemblée Générale. Les Etats membres de l'O.I.V., reçoivent le document sous forme de recommandation, qu'ils sont libres d'accepter en l'introduisant dans leur propre législation nationale ou de refuser, contrairement au cas précédent relatif à une Convention internationale où les Etats contractants s'engagent effectivement à adopter dans leur réglementation nationale les règles définies dans la Convention.

Dans les deux cas et plus particulièrement au niveau des règles techniques, la mise à jour des normes et des règles est assurée par les instances compétentes de l'O.I.V. qui, en fait, travaillent en permanence sur le thème.

4. L'acceptation des normes par les Etats participants

Nous avons déjà évoqué comment les Etats membres acceptent les normes proposées par l'O.I.V. à l'occasion de l'étude des méthodes d'élaboration. Nous les rappelons brièvement:

- Dans le cas d'une Convention internationale, l'acceptation procède de l'adhésion d'un Etat à cette Convention, c'est-à-dire à un document diplomatique déposé au Ministère français des Affaires Etrangères et que chaque Etat signe après avoir, au niveau législatif et exécutif de son pays, respecté ses propres règles nationales en la matière.

Il est à noter qu'après adhésion un Etat: peut se retirer, en dénonçant cette adhésion primitive, et qu'il peut également signer et ratifier la Convention sous réserve que tel ou tel autre Etat, nommément désigné, adhèrera.

- Répétons que lorsqu'il ne s'agit pas de Convention, l'acceptation des recommandations ne fait pas l'objet de l'établissement d'un document.; c'est une décision libre d'un Etat souverain, qui introduit dans sa réglementation nationale les règles et les normes qui lui ont été proposées par l'O.I.V.: à ce sujet, nous rappelons que la C.E.E., dans sa réglementation, a utilisé un très grand nombre de documents préparés par notre Institution.

Le contrôle de la mise en oeuvre, lorsqu'il y a Convention, relève. en fait de l'instance qui en a été la cheville ouvrière, en l'occurrence l'O.I.V. et plus particulièrement pour le cas de la "Convention internationale pour l'unification des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins", de la Sous-commission qui porte le même titre et qui travaille dans le cadre de la Commission II: Oenologie.

En particulier. l'O.I.V. est chargé d'étudier toute contestation portant sur l'interprétation des clauses de la Convention et sur ses difficultés d'application, qui n'auraient pas pu être résolues par voie de négociation et il est compétent pour engager la procédure de conciliation qui, en cas d'échec, en dernière instance peut remonter jusqu'à la Cour Internationale de Justice.

Dans le cas où il n'y a pas de convention, il n'y a pas de contrôle de la mise en oeuvre, celle-ci relevant de la compétence stricte des Etats membres qui demeurent souverains.

ABSTRACT

The International Vine and Wine Office and international
food standards

by

M. MAURON

Director, IWO

The International Vine and Wine Office (IWO) has been engaged in standardization work in connexion with the following matters: the elaboration of international methods of analysis for wine, of an international code on wine, and of an international code on treatments and products used in wine making, and the establishment of an international certificate for wine analysis. It has also made recommendations concerning vine grafting and planting stock.

The IWO follows up the application of these standards, inter alia, as regards disputes and conciliation procedures but only in connexion with those standards that have been included in some international convention or other.

11. THE ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS BY I.S.O.

by

N.N. Chopra, Director, Technical Coordination

Standards can play a very important role in facilitating trading in commodities. When buyers and sellers negotiate contracts, for example, they want to be able to refer to recognized qualities of the products and an accepted means of testing and analysis to verify the quality. This is true of all large scale trading within a country, but standards become even more important in the case of international exchange of goods and services, when buyers and sellers may be widely dispersed, speak different languages or have different production and trading environments. When goods have to be bought and sold in international markets, recognized standards are the important reference points for orderly growth of trade.

Food products and requisites are no exception to the above rule. On the other hand, the need for standards can be said to be even more acute in their case, since by their nature, there are bound to be considerable variations of type and quality in their production and processing, more so than in the case of an engineering product produced by mechanical means for example. Standardization - especially at international level - has in the past greatly lagged behind in the case of agricultural products as compared, for example, to chemical or engineering products. This situation is however changing rapidly.

Standards, in fact, serve multifold purposes. They are the written documents, readily available, which can be used as the basis for contracts. By laying down the features which a product must fulfill they help to safeguard the interests of the consumer and in turn define the requirements which the industry has to meet in production. They represent the best available compromise, in the current state of the art, between the exigencies of consumer quality and the limitations of production, bearing in mind cost and other relevant factors.

All industrialized countries have, of necessity, built up their own national standards programmes in the past half century or so. With the growth in international trade, however, the non-tariff barriers in the form of conflicting national standards have become widely recognized as a distinct obstacle to international trade. Today the emphasis is being placed increasingly on standardization at international level.

Internationally agreed standards are needed to facilitate exchange of goods and services between countries of the world. In the process, ISO, the international specialized agency for standardization, has experienced a rapid growth in activity during the last few years, which is most obviously measured in the rapid rate of increase in the publication of ISO International Standards.

ISO comprises the national standards bodies of 81 countries; this includes nearly all countries which have any standardization activity at the national level and it brings together the interests of producers, users, governments and the scientific community in the preparation of International Standards.

Principal aspects of standardization relevant to food standards

Perhaps the most important standards requirements relate to:

- a) terminology and definitions;
- b) sampling procedures, test methods and methods of analysis;
- c) product standards and specifications;
- d) procedures or stipulations regarding packing, storage and transport.

Agreement on terminology and definitions may be regarded as the very first requirement, because if a given term or expression does not convey a precise and identical concept to both the buyer and the seller, there can be no proper meeting of the minds. Important enough for trading within a country, this feature is, of course, far more important when goods and services have to be exchanged on the international market.

Difficulties can be caused by the use of different common names for referring to the same pesticide, or the same name for referring to two different spices, for example, or two different essential oils or wheat qualities. An exotic name denoting a particular quality of cheese may be very familiar in one group of countries, but not in others. Definitions should be available which serve to clearly distinguish a "sucking pig" from a "piglet" or "young pig (or runner)".

Proper management of international exchange of goods and services presupposes that agreed methods should be at hand for verifying the quality.

Test methods or methods of analysis may be required, in this context, for:

- a) quality measurement, e.g. to ascertain the quality of a product being offered for sale;
- b) quality assurance, e.g. to verify that the quality of the product actually undergoing transfer of ownership is in accordance with the agreed terms of contract relating to the deal;
- c) quality control or management, e.g. in regard to effecting variations, rectifications or adjustments, blending, etc., to maintain or improve quality, at any stage of the chain of supply, or of production, in response to the market requirements.

Thus test methods and methods of analysis may be needed at the stage of production, the stage of the actual process of buying and selling and during storage, before or after sale.

The methods of test and analysis may be related to one or more samples only, e.g. "tender samples" or "bid samples" or they may be related to samples purporting to represent an entire bulk, lot or consignment.

The latter brings in its own problems, and since we are concerned largely with quality of supply in bulk, the prerequisite for the validity of results obtained is agreement on the precise methods of carrying out sampling of the bulk. This must include agreement concerning the technical details, which vary with the nature of the product, as well as concerning sampling ratios, statistical basis of drawing samples, procedure for ensuring randomization etc. so that results of the tests carried out will be truly representative of the quality of the bulk.

Special attention may have to be paid to methods of sampling of goods traded in lots comprising large quantities, e.g. bulk shipments of cereals, so that representative samples can be properly drawn despite the large quantity and that without incurring too great effort and without interfering with the loading or unloading of the bulk carrier.

The most important aspect of standardization is of course the subject of product standards and specifications of quality. Terminology and test methods lead to quality of the products and standards concern-ing packing, storage and transport are concerned with maintaining this quality.

Trading, especially at international level, would be greatly facilitated, if, wherever possible, each variety or standard of quality for the product was at least defined or described adequately and unequivocally so as to be easily recognizable in buying and selling. There could also be several recognized varieties or grades of a given product, each carrying its own defined, internationally agreed, description.

In regard to processed foodstuffs for direct consumption there is the need for minimum standards of composition, hygiene, etc below which the product should not be allowed to be sold.

Understanding concerning recommended methods or codes of practice regarding packing, and conditions of storage and transport is important particularly in regard to commodities whose quality is liable to change after production or shipment, and this applies practically to all agricultural products. This is all the more important in case of international trading in view of the fact that, after completing a transaction, stocks may have to be kept for some time awaiting dispatch thereafter to be shipped long distances across the world and be stored at the receiving end for varying lengths of time before being further distributed or put to use.

How far is ISO involved in the elaboration of international standards for food products? In principle, ISO may cover all standardization aspects in the industrial and agricultural fields, but in practice recognizes that effective coverage can only be achieved by close collaboration with other responsible organizations.

In the case of food standards, ISO has a close relationship with the Codex Alimentarius Commission, which ensures mutual consultation and avoids the danger of overlapping or duplication of effort.

The main thrust of ISO work in regard to food standards is in the directions dealing with the aspects of terminology, sampling and test methods, storage and transport and, incidentally, in regard to these aspects the ISO work supports that of the Codex Alimentarius Commission.

ISO also recognizes that in regard particularly to minimum standards for processed foodstuffs for direct human consumption the main work at the international level is that now going on in the Codex Alimentarius Commission. On the other hand ISO may have the important role in product standards for foodstuffs in their raw or semi-processed stages which, though not yet ready for human consumption, are nevertheless traded in large quantities internationally.

In addition, ISO machinery is available for the development of product standards for such other qualities or types of foodstuffs for direct human consumption as may be needed, in consultation with various international organizations including the Codex Alimentarius Commission.

In the case of animal foodstuffs, ISO has recently set up a new subcommittee which will deal with all aspects of international standardization in this area.

How standards are developed?

All ISO work for the development of draft International Standards is carried out through specialized technical committees (at present numbering over 150). In turn, a technical committee may set up subcommittees or working groups as required. All these technical organs work in liaison with other competent international organizations with an interest in the field concerned.

The principal ISO technical committee in the field of foodstuffs is ISO/TC 34 - Agricultural food products, the secretariat of which is held by the ISO member body for Hungary, Magyar Szabványügyi Hivatal (MSZH), Budapest.

The scope of ISO/TC 34 has been defined as follows:

Standardization for products for agricultural origin used for human and for animal feeding purposes, including stimulants (such as tea, coffee, spices) in their natural, transformed and/or processed form together with propagation material for all these agricultural products.

It is served by the following sub-committees and working groups:

WG 1 Sampling	MSZH
WG 3 Determination of crude fibre	MSZH
WG 4 Cocoa	AFNOR
SC 1 Animal and vegetable propagation materials	AFNOR
WG 1 Pots for cultivation and transplantation	AFNOR
WG 2 Quality of agricultural seeds	GOST
WG 3 Quality of seeds of trees and shrubs	GOST

WG 4 Horticultural vegetative propagation materials	MSZH
WG 5 Artificial insemination	GOST
SC 2 Oleaginous seeds and fruits	IRS
SC 3 Derived products of fruits and vegetables	PKNiM
SC 4 Cereals and pulses	MSZH
WG 2 Storage	BSI
WG 4 Terminology	AFNOR
SC 5 Milk and milk products	NNI
SC 6 Meat and meat products	NNI
WG 1 Terminology	DIN
WG 2 Sampling and testing methods for meat and meat products	NNI
SC 7 Spices and condiments	ISI
WG 4 Determination of moisture and volatile oil	BSI
SC 8 Tea	BSI
SC 9 Microbiology	AFNOR
SC 10 Animal feeding stuffs	NNI
SC 11 Animal and vegetable fats and oils	DIN
SC 12 Sensory analysis	AFNOR
SC 13 Dried fruits and vegetables	-
SC 14 Fresh fruits and vegetables	IRS
SC 15 Coffee	ABNT

The following countries participate actively in the work of ISO/TC 34:

Australia, Brazil, Bulgaria, Canada, Czechoslovakia, Egypt, Ethiopia, France, Germany, Ghana, Hungary, India, Iran, Israel, Malaysia, Netherlands, New Zealand, Poland, Portugal, Romania, South Africa, Sri Lanka, Turkey, United Kingdom, USA, USSR and Yugoslavia.

In addition, the following countries have observer status in ISO/ TC 34:

Austria, Belgium, Chile, Colombia, Cuba, Denmark, Finland, Greece, Iraq, Ireland, Italy, Japan, Korea.(Dem. P.R. of), Lebanon, Mexico, Norway, Pakistan, Singapore, Spain, Sweden, Switzerland, Thailand, and Venezuela.

An International Standard is the result of agreement between the member bodies of ISO. A first important step towards the International Standard takes the form of a draft proposal - a document circulated for comment within the technical committee. A draft must pass through a number of stages before it can be accepted as an International Standard. This procedure is designed to ensure that the final result is acceptable to the different interests involved - manufacturers, consumers, importers or exporters or other technical or commercial interests - of as many countries as possible.

When agreement is finally reached within the responsible technical committee, the document is sent to the ISO Central Secretariat in Geneva for registration as a draft International Standard (DIS); the DIS is then circulated to all member bodies for voting. If not less than 75 per cent of the votes cast are in favour of the DIS, it is sent to ISO Council for acceptance and publication as an International

Standard. Although the fundamental technical issues have normally been resolved Within the technical committee, the final Council voting provides an important assurance that no important objections have been overlooked.

Most standards require periodic revision, to take account of technical and other developments. The general rule is that all ISO International Standards should be reviewed at least every five years, though on occasions it may be necessary to revise a standard earlier.

The International Standards in the field of food products published to date by ISO are listed in Annex 1. The additional standards which are at present at the draft stage are listed in Annex 2. A list of other international organizations which are in liaison with ISO/TC 34 is given in Annex 3.

LIST OF PUBLISHED ISO STANDARDS
IN THE FIELD OF AGRICULTURAL FOOD PRODUCTS

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
ISO/R 488-1966	Butyrometers for the determination of the percentage of fat in milk by the Gerber method
ISO/R 520-1966	Cereals and pulses: Determination of the mass of 1,000 grains
ISO/R 542-1967	Oilseeds - Sampling
ISO/R 605-1967	Pulses - Methods of test
ISO/R 658-1968	Oleaginous seeds - Determination of impurities
ISO/R 659-1968	Oleaginous seeds - Determination of oil content
ISO/R 660-1968	Crude vegetable oils and fats - Determination of acidity
ISO/R 661-1968	Crude vegetable oils and fats - Preparation of contract sample for analysis
ISO/R 662-1968	Crude vegetable oils and fats - Determination of moisture and volatile matter
ISO/R 663-1968	Crude vegetable oils and fats - Determination of insoluble impurities
ISO/R 664-1968	Oleaginous seeds - Reduction of contract samples to samples for analysis
ISO/R 665-1968	Oleaginous seeds - Determination of moisture and volatile matter
ISO/R 676-1968	Spices and condiments - Nomenclature - First list
ISO/R 707-1968 Add 1-1969	Milk and milk products - Sampling
ISO/R 711-1968	Cereals and cereal products - Determination of moisture content (Basic reference method)
ISO/R 712-1968	Cereals and cereal products - Determination of moisture content (routine method)
ISO/R 729-1968	Oleaginous seeds - Determination of acidity of oils
ISO/R 734-1968	Oilseed residues - Determination of oil content
ISO/R 735-1968	Oilseed residues - Determination of ash insoluble in hydrochloric acid
ISO/R 736-1968	Oilseed residues - Determination of diethyl ether extract
ISO/R 749-1968	Oilseed residues - Determination of total ash
ISO/R 750-1968	Fruit and vegetable products - Determination of titratable acidity

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
ISO/R 751-1968	Fruit and vegetable products - Determination of water-insoluble solids
ISO/R 762-1968	Fruit and vegetable products - Determination of mineral impurities
ISO/R 763-1971	Fruit and vegetable products - Determination of ash insoluble in hydrochloric acid
ISO/R 771-1968	Oilseed residues - Determination of moisture and volatile matter
ISO/R 873-1968	Peaches - Guide to cold storage
ISO/R 874-1968	Fresh fruits and vegetables - Sampling
ISO/R 882-1968	Spices and condiments - Cardamoms - Specification
ISO/R 927-1969	Spices and condiments - Determination of extraneous matter
ISO/R 928-1969	Spices and condiments - Determination of total ash
ISO/R 929-1969	Spices and condiments - Determination of water-insoluble ash
ISO/R 930-1969	Spices and condiments - Determination of acid-insoluble ash
ISO/R 931-1969	Green bananas - Guide to storage and transport
ISO/R 932-1969	Animal fats - Determination of insoluble impurities
ISO/R 933-1969	Animal fats - Determination of moisture and volatile matter
ISO/R 934-1969	Animal fats - Determination of water (entrainment distillation method)
ISO/R 935-1969	Animal fats - Determination of solidification point of fatty acids (Titre)
ISO/R 936-1969	Meat and meat products - Determination of ash
ISO/R 937-1969	Meat and meat products - Determination of nitrogen content
ISO/R 939-1969	Spices and condiments - Determination of moisture content (Entrainment method)
ISO/R 940-1969	Spices and condiments - Determination of alcohol-soluble extract
ISO/R 941-1969	Spices and condiments - Determination of cold water soluble extract
ISO/R 948-1969	Spices and condiments - Sampling
ISO/R 949-1969	Cauliflowers - Guide to cold storage
ISO/R 950-1969	Cereals - Sampling (as grain)
ISO/R 951-1969	Pulses - Sampling

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
ISO/R 959-1969	Spices and condiments - Black pepper and white pepper, whole and ground - Specification
ISO/R 966-1969	Seeds - Sampling and methods of test
ISO/R 972-1969	Spices and condiments - Chillies, whole and ground - Specification
ISO/R 973-1969	Spices and condiments - Pimento (Allspice) whole and ground - Specification
ISO/R 1003-1969	Spices and condiments - Ginger, whole, in pieces and ground - Specification
ISO/R 1026-1969	Fruit and vegetable products - Determination of total solids
ISO/R 1108-1969	Spices and condiments - Determination of nonvolatile ether extract
ISO/R 1114-1969	Cocoa beans - Cut test
ISO/R 1134-1969	Pears - Guide to cold storage
ISO 1162-1975	Cereals and pulses - Method of test for infestation by X-ray examination
ISO 1193-1973	Butter triers
ISO 1194-1973	Cheese triers
ISO/R 1211-1970	Milk - Determination of fat content (Reference method)
ISO/R 1212-1970	Apples - Guide to cold storage
ISO 1237-1974	Spices and condiments - Mustard seed -Specification
ISO 1442-1973	Meat and meat products - Determination of moisture content
ISO 1443-1973	Meat and meat products - Determination of total fat content
ISO 1444-1973	Meat and meat products - Determination of free fat content
ISO/R 1446-1970	Green coffee beans - Determination of moisture content (Basic reference method)
ISO/R 1447-1970	Green coffee beans - Determination of moisture content (routine method)
ISO/R 1546-1970	Method of milk recording of cows
ISO 1572-1975	Tea - Preparation of ground sample of known dry matter content
ISO 1573-1975	Tea - Determination of loss in mass at 103°C
ISO 1574-1975	Tea - Determination of water extract
ISO 1575-1975	Tea - Determination of total ash
ISO 1576-1975	Tea - Determination of water-soluble ash and water-insoluble ash

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
ISO/R 1577-1970	Tea - Determination of acid-insoluble ash
ISO 1578-1975	Tea - Determination of alkalinity of water-soluble ash
ISO 1735-1975	Cheese and processed cheese products - Determination of fat content (Reference method)
ISO/R 1736-1970	Dried milk - Determination of fat content (Reference method)
ISO/R 1737-1970	Evaporated milk and sweetened condensed milk -Determination of fat content (Reference method)
ISO/R 1738-1971	Butter - Determination of salt content (Reference method)
ISO 1739-1975	Butter - Determination of the refractive index of the fat (Reference method)
ISO/R 1740-1971	Butter - Determination of the acid value of the fat (Reference method)
ISO 1838-1975	Fresh pineapples - Guide to storage and transport
ISO 1839/1-1975	Tea - Sampling - Part 1: Sampling from large containers
ISO/R 1840-1970	Definitions of living animals for slaughter -Porcines
ISO/R 1841-1970	Meat and meat products - Determination of chloride content
ISO 1842-1975	Fruit and vegetable products - Determination of pH
ISO 1854-1972	Whey cheese - Determination of fat content (Reference method)
ISQ 1871-1975	Agricultural food products - General directions for the determination of nitrogen by the Kjeldahl method
ISO 2164-1975	Pulses - Determination of glycosidic hydrocyanic acid
ISO 2165-1974	Ware potatoes - Guide to storage
ISO 2166-1974	Carrots - Guide to storage
ISO 2167-1974	Headed cabbages - Guide to storage
ISO 2168-1974	Table grapes - Guide to cold storage
ISO 2169-1974	Fruits and vegetables - Physical conditions in cold stores - Definitions and measurement
ISO 2170-1972	Cereals and pulses - Sampling of milled products
ISO 2171-1972	Cereals, pulses and derived products - Determination of ash
ISO 2253-1974	Spices and condiments - Curry powder -Specification

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
ISO 2259-1972	Pots for propagation and transplantation made of peat and other plant material - Sampling
ISO 2291-1972	Cocoa beans - Determination of moisture content (routine method)
ISO 2292-1973	Cocoa beans - Sampling
ISO 2294-1974	Meat and meat products - Determination of total phosphorus content (Reference method)
ISO 2295-1974	Avocados - Guide for storage and transport
ISO 2443-1974	Vines - Root stock, cuttings, scions and, plants -, Specification
ISO 2447-1974	Fruit and vegetable products - Determination of tin
ISO 2448-1973	Fruit and vegetable products - Determination of ethanol
ISO 2449-1974	Milk and liquid milk products - Density hydrometers for use in products with a surface tension of approximately 45 mN/m
ISO 2450-1972	Cream - Determination of fat content (Reference method)
ISO 2451-1973	Cocoa beans - Specification
ISO 2825-1974	Spices and condiments - Preparation of a ground sample for analysis
ISO 2826-1974	Apricots - Guide to cold storage
ISO 2917-1974	Meat and meat products - Measurement of pH (Reference method)
ISO 2918-1975	Meat and meat products - Determination of nitrite content (Reference method)
ISO 2920-1974	Whey cheese - Determination of dry matter content (Reference method)
ISO 2962-1974	Cheese and processed cheese products -Determination of phosphorus content (Reference method)
ISO 2963-1974	Cheese and processed cheese products -Determination of citric acid content (Reference method)
ISO 2970-1974	Cheese - Determination of chloride content (Reference method)
ISO 3003-1974	Dried-milk borers
ISO 3091-1975	Meat and meat products - Determination of nitrate content (Reference method)
ISO 3093-1974	Cereals - Determination of falling number
ISO 3094-1974	Fruit and vegetable products - Determination of copper content - Photometric method

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
ISO 3099-1974	Oilseed residues - Determination of total nitrogen content
ISO 3100/1-1975	Meat and meat products - Sampling - Part 1: Taking primary samples
ISO 3356-1975	Milk and dried milk, buttermilk and buttermilk powder, whey and whey powder - Determination of phosphatase activity (Reference method)
ISO 3432-1975	Cheese - Determination of fat content -Butyrometer for Van Gulik method
ISO 3433-1975	Cheese - Determination of fat content -Van Gulik method
ISO 3495-1975	Dried milk - Determination of lactic acid and lactates content
ISO 3565-1975	Meat and meat products - Detection of salmonellae (Reference method)

LIST OF DRAFT ISO STANDARDS
IN THE FIELD OF AGRICULTURAL FOOD PRODUCTS

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
DGD 6	Agricultural products - Drafting a standard method of sampling
DIS 1839.2	Tea sampling - Part 2 - Sampling from small containers
DIS 1990	Fruits-Botanical Nomenclature - First list
DIS 1991	Vegetables-Botanical Nomenclature - First list
DIS 2172	Fruits, vegetables - Deter, soluble solids content - Pyonometric method
DIS 2173	Fruits, vegetables - Deter soluble solids content - Refractometric method
DIS 2254	Spices and condiments - cloves, whole and ground -Specifications
DIS 2255	Spices and condiments -coriander whole and ground - Specifications
DIS 2256	Spices and condiments - spearmint dehydrated -Specifications
DIS 2260	Cinnamon and cassia - Specifications
DIS 2293	Meat and meat products - Aerobic count at 30 deg. C
DIS 2446	Milk determ. of fat content - Gerber method
DIS 2911.2	Sweetened condensed milk - Sucrose content
DIS 3103	Tea-Liquor for use in sensory tests
DIS 3493	Vanilla - Vocabulary
DIS 3496	Meat products - Hydroxyproline content
DIS 3509	Coffee and its products - Vocabulary
DIS 3513	Spices and condiments - Chillies - Scoville index
DIS 3577	Animal fats - Determination of Boemer value
DIS 3579	Green coffee beans - Determination of foreign matter
DIS 3588	Spices - Degree of fineness of grinding by hand sieving
DIS 3591	Sensory analysis - Apparatus - Wine tasting glass
DIS 3594	Milk fat - Detection of vegetable fat
DIS 3595	Milk fat - Detection of vegetable fat
DIS 3596	Fats and oils - Determination of unsaponifiable matter

<u>Ref.</u>	<u>Title</u>
DIS 3631	Citrus fruits - Guide to storage and transport
DIS 3632	Spices and condiments - Saffron
DIS 3634	Vegetable products - Chlorides content
DIS 3656	Animal fats - Specific extinction in ultra-violet light
DIS 3657	Animal fats - Determination of saponification value
DIS 3659	Fruit and vegetables - Ripening after storing by refrigeration
DIS 3720	Black tea - Specification
DIS 3726	Instant coffee - Determination of moisture content
DIS 3727	Ice cream and milk ice - Determination of total solids content
DIS 3728	Butter - Determination of water, solids-not-fat and fat contents
DIS 3811	Meat - Presumptive coliform bacteria
DIS 3889	Fat extraction flasks for determination of fat content of milk
DIS 3890	Milk - Determination of pesticide residues content
DIS 3959	Green bananas - Ripening conditions
DIS 3960	Fats and oils - Determination of peroxide value
DIS 3961	Fats and oils - Determination of iodine value
DIS 3972	Sensory analysis - Determination of sensitivity of taste
DIS 3973	Definitions of living animals for slaughter -Bovines
DIS 3974	Definitions of living animals for slaughter -Ovines
DIS 3975	Definitions of living animals for slaughter -Horses
DIS 3976	Anhydrous milk fat peroxide value
DIS 3983	Cereals - Determination of alpha-amylase activity
DIS 5492.1	Sensory analysis - Vocabulary - Part 1
DIS 5524	Tomatoes - Guide to storage
DIS 5538	Attribute sampling schemes

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN LIAISON WITH ISO/TC 34
Category A liaison

AOAC	Association of Official Analytical Chemists
CCE	Commission des Communautés Européennes
CODEX	FAO/WHO Codex Alimentarius Commission
ECE	Economic Commission for Europe
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations
IUPAC	International Union of Pure and Applied Chemistry

Category B liaison

ASIC	Association Scientifique Internationale du Café
CCC	Customs Cooperation Council
CEA	European Confederation of Agriculture
CICILS	Confédération Internationale du Commerce et des Industries des Légumes Secs
CIPC	Comité International Permanent de la Conserve
CLAM	Comité de Liaison de l'Agrumiculture Méditerranéenne
COI	Conseil Oléicole International
CMEA	Council for Mutual Economic Assistance
CPIPPRA	International Standing Committee on Physiology and Pathology of Animal Reproduction (Including artificial insemination)
EAAP	European Association for Animal Production
EAPR	European Association for Potato Research
EBC	European Brewery Convention
EPPO	European and Mediterranean Plant Protection Organization
FEFCEB	Fédération Européenne des Fabricants de Caisses et Emballages en Bois
FIS	International Federation of Seed Trade
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAHP	International Association of Horticultural Producers
IAMS	International Association Microbiological Societies
IAPT	International Association for Plant Taxonomy
IASC	International Association for Seed Crushers
ICC	International Association for Cereal Chemistry
IDF	International Dairy Federation
IFA	International Fertility Association

IFAP	Federation Internationale des Producteurs Agricoles
IFG	International Federation of Glucose Industries
IIR	International Institute of Refrigeration
IOCU	International Organization of Consumers Unions
ISTA	International Seed Testing Association
IUBS	International Union of Biological Sciences
IWO	Office International de la Vigne et du Vin
LIDIA	Liaison Internationale des Industries d'Alimentation
OECD	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OIML	Organisation Internationale de Métrologie Légale
UEEG	Union Européenne des Commerces des Grains, Graines Oléagineuses, Aliments du Bétail et Dérivés
WHO	World Health Organization
WPSA	World's Poultry Science Association

RÉSUMÉL'élaboration de normes alimentaires internationales
par l'Organisation internationale de normalisation

par N.N. Chopra, Directeur de la coordination technique à l'ISO

L'ISO, qui rassemble dans son sein les organismes de normalisation de 81 pays, constitue un lieu approprié de rencontre et de confrontation pour les intérêts des producteurs et des utilisateurs, ainsi que pour les pouvoirs publics et les milieux scientifiques.

Sont ici examinées en détail les diverses questions que l'ISO s'attache à régler lors de l'élaboration d'une norme alimentaire: terminologie et définitions; procédés de prélèvement d'échantillons; méthodes d'essai et d'analyse; description et spécifications du produit; emballage, emmagasinage et transport.

Les projets de normes, avant d'être soumis pour adoption aux organismes membres et au Conseil de l'ISO, sont mis au point par des Comités techniques. Le principal de ces Comités dans le secteur alimentaire est l'ISO/TC 34: entouré de nombreux sous-comités et groupes de travail, il a son siège à Budapest.

Il est donné à l'Annexe I la liste des normes alimentaires internationales ISO publiées jusqu'en 1975, puis à l'Annexe II la liste de celles qui se trouvaient encore à l'état de projet à cette date.

12. THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS BY THE INTERNATIONAL DAIRY FEDERATION (IDF)

by

P. Staal, Secretary General of IDF

Background information on the International Dairy Federation (IDF)

Before dealing with the actual subject of this report, it should be useful to give some general information about the IDF, its structure, its working procedures, etc.

The IDF, which was created in 1903, is a non-governmental, non-profit-making international organization deriving its finances almost exclusively from the annual membership fee paid by its 29 member countries, in Europe, America, Australasia and Asia.

In all 29 countries, a National Committee was created which represents as many national dairying interests as possible: milk production and processing, trade, education, research, science and technology, Government departments, etc. The National Committee acts as the representative of the IDF in the country and is responsible for any approach to the Government or other national body on behalf of the IDF. The IDF does not interfere in the purely domestic matters of any country.

National Committees are responsible for the payment of the membership fee, for appointing delegates to IDF meetings and to Groups of Experts, for answering questionnaires, etc.

The highest authority in IDF is the General Assembly, which meets each year on the occasion of Annual Sessions and where representatives of all member countries and of other international organizations, such as FAO, WHO, EEC, UNICEF, IFAP, ISO, as well as observers non-member countries, are invited to attend.

The technical and scientific work of the Federation is carried out through the Commissions and the Groups of Experts reporting to these Commissions. There are six specialized Commissions in IDF:

Commission

- A. Production of milk, hygiene.
- B. Technology and Engineering.
- C. Economics and management techniques.
- D. Legislation, compositional standards, classification, terminology.-
- E. Analytical standards, laboratory techniques.
- F. Science and Education.

Commissions mainly responsible for the development of standards are Commissions B (Engineering Standards), D(Compositional Standards), and E (Standards of Analysis).

Each year, reports, monographs, standards, etc... approved for publication during the Annual Sessions of IDF are issued in the IDF Bulletin.

In addition to yearly meetings of the above mentioned Commissions, the IDF organizes every 4 years a Congress (attendance up to 4,000 delegates),as well as Seminars, Scientific Symposia,etc.

IDF has consultative status with FAO, and with UNICEF.

Of primary importance is the co-operation with FAO, mainly in the form of contributions by IDF to the work of the FAO/WHO Committee of Government Experts on the Code of Principles for Milk and Milk Products.

Work on this Code was started by FAO in 1957 on the recommendation of IDF. FAO relies on IDF for expert advice on all subjects dealt by the Committee on the Code. This expert advice usually takes the form of reports,standards,recommendations,etc.

Close contacts are maintained with ISO (International Organization for Standardization) and AOAC(Association of Official Analytical Chemists in the USA). A'detailed procedure of co-operation was laid down, whereby IDF,ISO and AOAC jointly produce international standard methods for the(chemical and bacteriologicaDanalysis of milk and milk products. Such Standards are adopted by FAO/WHO eventually.

The IDF has close contacts with many other international organizations.

THE IDF INTERNATIONAL STANDARDS IN THE DAIRY FIELD.

An international IDF standard is à recommended procedure or specification developed by an international group of experts in consultation with experts from as many countries as possible, and which is submitted to these countries with the suggestion that it should be adopted at national level and for international trade. An international standard reflects a consensus of opinion on the best possible approach or concept or method, available at the time it is issued.

In relation to this definition, some essential aspects such as the following, should be underlined:

- (a) The need to rely, in the development of an international standard on leading experts familiar with methods currently applied or with current concepts in a given field; this should give an international standard its broad foundation,but this statement also implies that an international standard seldom innovates in a given field. It will not, for instance, disclose some hitherto unknown method, but it will take the best from national standards.

-
- (b) Closely related to (a) is the need to keep international standards under constant review. Such standards should not permanently "freeze" a situation or hinder new developments; new methods of manufacture or of analysis, new requirements, changes of circumstances, etc. cannot be ignored, nor should market requirements be neglected.
 - (c) No international standard-whether issued by FAO,ISO,AOAC,etc.or by IDF-is imposed on a country, a government or an organization. Countries and organizations are free to adopt or reject an international standard or sections thereof. An exception of course is a Standard issued by the EEC.

In my opinion, international standardization in its various forms is probably one of the strongest principles on which are based the creation and existence of many international organizations.

For the purpose of this report,a distinction will be made between:

- i) Standards of identity (or compositional standards)defining and describing dairy products and laying down requirements for their composition, labelling, etc.
- ii) Engineering standards describing equipment used in dairying, requirements imposed on this equipment, terminology,etc.
- iii) Analytical standards, laying down chemical or bacteriological methods for the determination of certain constituents or organisms in milk and milk products.

A list of IDF standard in each of the above three categories is given in the Appendix. It will be seen that by far, the greater number of standards were published by IDF in category III).

The interest of IDF in international standards is not new. In fact, it started as early as 1903, at the first International Congress, when the Federation was created.

STANDARDS OF IDENTITY.

On the recommendation of IDF, an "FAO/WHO Committee of Government Experts on the Code of Principles for milk and milk products and related standards" was created in 1957, according to Resolution 16/57 of the 9th Session of the FAO Conference that year. This resolution reads:

"In view of the unique position of milk and milk products in human nutrition- particularly in child nutrition the International Dairy Federation (IDF) has for some time considered the need for recommended rules concerning the use of designations, definitions and standards for milk and milk products, with a view to protecting the consumer on both national and international levels. The International Dairy Federation has requested the assistance of FAO for the development and use of such definitions and standards on an international basis. This request was essentially a suggestion for the establishment of recommended rules to be set out in such a manner that they can be accepted by governments so wishing with-out recourse to Treaty procedure.

There was full agreement on the need for recommended rules, concerning the use of designations, definitions and standards 'for milk and milk products, both to assist the industry and to protect the consumer. In particular, early action was requested on the establishment of an expert committee to assist in formulating such recommended rules and on procedures for their application. Many delegations expressed interest in participating in such a committee.

The International Dairy Federation was congratulated on its initiative and on the work it had done to bring this matter to its present stage.

The Conference endorsed the action already taken in consulting other international bodies, in particular the International Standards Organization(ISO), and the International Permanent Office Of Analytical Chemistry, and requested that such consultations be continued."

The current Code of Principles includes both standards of identity and standards of analysis. The standards of identity are based on, proposals submitted by the IDF (and produced in Commission D) whereas standards of (chemical and bacteriological) analysis appearing in the FAO/WHO Code of Principles are those agreed jointly by IDF/ISO/AOAC (see below).

Detailed procedures for the elaboration of milk and milk products standards and for the elaboration of international individual cheese standards, intended for the Code of Principles have been laid down (see Codex Alimentarius Commission, procedural manual fourth edition, 1975).

The IDF is closely involved in the elaboration of such standards, especially at the initial stages.

The Code of Principles was started mainly as an endeavour to protect dairy products from unfair competition. In more recent times however, it appears that consumer protection aspects are increasingly predominant.

The Code of Principles has certainly served useful purposes. For instance, one could readily imagine that the general principles of the Code and its compositional standards have helped many developing countries to frame their own national legislation.

Certainly, the Code has promoted to some extent a streamlining of national food (and especially dairy) regulations in the countries associated in this work.

However, a number of qualifications must be made:

The compositional standards in the Code are minimum standards and, as such, can often be accepted without difficulty by most dairying countries which normally have more stringent national regulations for the product(s) considered.

When a clause in a Code standard differs from the national regulations, the country accepting the standard can inform the FAO/WHO that certain requirements, clauses or sections of the standard are not acceptable in that particular country.

It may not always be a simple matter for an exporting country to find out the exact nature of these reservations. The situation is still further complicated by the fact that quite a few changes have been-and may still be-introduced in the standards since 1968 when they appeared in the last issue of the Code.

Code Standards do not include any prescriptive requirements relating to hygiene (e.g. total, count of coliforms, absence of pathogens, of pesticide or antibiotic residues, etc.).

In this connection, it is likely that IDF will soon consider such requirements for the individual dairy products in order to produce new identity standards including such hygienic requirements; these IDF standards will use the FAO/WHO Standards as a basis and therefore, no conflicting provisions should appear in the FAO "platform" standard and in the more elaborated IDF Standard.

It should also be mentioned that IDF has produced for its own purpose, standards of identity for the more "sophisticated" dairy products.

Finally, contacts exist between the EEC and the IDF in this field of compositional standards. An example is the development of an EEC directive for casein which is directly derived from and almost identical to the corresponding IDF Standard.

Engineering standards.

Such standards can hardly be described as food standards and will therefore not be considered in detail in the context of the present report. We will simply mention here that standards were produced by IDF on pipes and fittings for the dairy industry, on refrigerated milk tanks and on milking machines. Close cooperation has been achieved with organizations such as ISO, CEN (European Standardization Committee), IIR (International Institute of Refrigeration), etc.

Standards of analysis.

The bulk of the standardization work of IDF is obviously in the field of standards for chemical and bacteriological analytical methods. A list of such standards is appended.

Probably the earliest internationally accepted standards of analysis for dairy products were published by AOAC (Association of Official Agricultural Chemists), the US professional organization of State and Federal scientists devoted to developing, testing and approving methods for the analysis of fertilizers, feeds, pesticides, foods, drugs, cosmetics, caustic poisons and other materials related to agricultural pursuits organized in 1884. The Association maintains formal and informal arrangements with other scientific societies, in order to maintain uniformity of methods of analysis: among such societies is the American Public Health Association (standard methods for the examination of dairy products).

More or less informal contacts existed from the start, i.e. in 1958, between IDF and ISO in relation to methods of analysis in the dairy field. Later, contacts were also made with AOAC.

The FAO/WHO Committee on the Code of Principles was to give a decisive impetus to a closer co-operation between the three organizations. Until 1960, IDF Standards only were considered by the Code Committee and submitted to Governments for comments. At its Session in 1961, the Committee considered a proposal by the Secretariat to define co-ordination between ISO and IDF... The Committee felt that IDF should continue to play the leading role...but that any arrangements with ISO in order to utilize to the full, the different membership of the two bodies and to avoid any duplication of effort, would be welcomed. In particular, the Committee urged that appropriate contacts be made with the AOAC.

As a result of this statement, consultations were held from 1962 onwards between representatives of the three organizations with the aim of agreeing on a system according to which methods of analysis approved jointly by IDF, ISO and AOAC could be submitted by IDF to the FAO/WHO Committee. The major difficulty was the different structure or different working procedures of both the ISO and IDF. A basic agreement was reached as early as 1963 between IDF and ISO where the broad lines of a procedure aiming at the joint elaboration of standards were defined. This was felt to be necessary not only in the context of requirements emanating from the FAO/WHO Committee on the Code - involving also the AOAC - but also in the context of a sound co-operation between IDF, ISO and AOAC to avoid duplication of work in this field. From 1963 onwards therefore joint standards were developed, all of them derived from IDF texts. Those joint standards intended for the FAO/WHO Code of Principles are ipso facto adopted by the Code Committee.

The procedure aiming at the production of a joint IDF/ISO/AOAC method of analysis is outlined in detail in several documents and can be summarized as follows:

- (a) A joint Group with representatives from the three organizations is created; so far, the initiative for the creation of such joint Groups has come, in the main, from IDF.
- (b) This joint Group is convened, usually in Brussels, at IDF Headquarters, when the principle of a method is agreed upon, in the light of existing national standards.
- (c) A first draft method is developed which is circulated within the three organizations and submitted to FAO/WHO Governments for comments.
- (d) These comments are considered by the joint Group and a second draft is prepared which is submitted to the three organizations for acceptance.
- (e) Normally, the organizations publish the standard jointly and this is also adopted by FAO/WHO for publication in the Code of Principles.

With some variations, this procedure is still being applied and thanks to the excellent co-operation now prevailing between IDF, ISO and AOAC progress has been smooth. In almost all cases, extensive comparative tests are made at IDF, ISO and AOAC level to check a method before it is adopted.

Conclusions.

It is clear that much work has been devoted by IDF and other organizations to the development of standards of identity, engineering and analysis and we owe a great debt of gratitude to the leading experts who have given so much of their time and expertise to this tremendous effort.

It has been stated earlier in this paper that no IDF standard is imposed on a national committee, organization or government.. It is, however, indicative of the quality of IDF standards that they have been extensively used in national regulations in several countries. A recent example is Spain where statutory regulations in this field are, to a large extent, based on IDF standards.

IDF standards have an excellent reputation, but because of the technological progress that is constantly being made, they should periodically be kept under review of constant developments; this applies specifically to standards of analysis and to composition-al standards.

Whereas the field is wide for the production of standards of analysis, the development of standards of identity (compositional standards) as such is probably nearing completion. However, new developments in this field are likely, owing to increased emphasis being placed on hygiene aspects. It is clear that the IDF, as the only organization representing the interests of the world's dairy industry, has an important role to play in the latter context. This may well impose a new dimension to contacts between IDF and other international organizations such as EEC and FAO.

IDF STANDARDS/NORMES FIL

A COMPOSITIONAL STANDARDS/NORMES DE COMPOSITION

- 45 Casein, acid edible, industrial acid, industrial rennet
- 46 Ice cream and milk ices produced from milk and milk products
- 47 Fermented milks
- 68 Anhydrous milk fat, anhydrous butter oil(or anhydrous butter fat) butter oil(or butter fat), ghee

B ENGINEERING STANDARDS /NORMES D' EQUIPEMENT

- 14 Milk pipes and fitting
- 55 Refrigerated farm milk tanks
- 56 Machine milking: definitions and terminology

C ANALYTICAL (& SAMPLING) STANDARDS/NORMES D'ANALYSE & D'ECHANTILLONNAGE

Sampling

- 50 Standard methods for sampling milk and milk products
- 2 Selection and number of samples

Milk (whole and skimmed)

- 1A Fat content, reference method
- 3 Colony count
- 20 Total nitrogen by the Kjeldahl method
- 21 Total solids
- 22 Fat content (skimmed milk)
- 28A Lactose content
- 29 Casein content
- 36 Calcium content
- 39 Coliforms(in raw milk)
- 40 Coliforms in pasteurized milk)
- 41 Lipolytic organisms
- 42 Phosphorus content
- 48 Control methods for sterilized . milk
- 57 Detection of penicillin in milk

Cheese (and processed cheese)

- 4 Dry matter
- 5A Fat(reference method)
- I7 Salt
- 25 Protein (processed cheese)
- 33A Phosphorus
- 34B Citric acid
- 43 Lactose
- 51 Phosphate emulsifying agents
- 52 Citrate emulsifying agents
- 53 Phosphatase(processed cheese)
- 58 Dry matter (whey cheese)
- 59 Fat (whey cheese)

Butter (butter fat, milk fat, butter oil, cream)

- 6A Acid value of fat from butter
- 7A Refractive index
- 8 Iodine value of butter fat
- 10 Moisture
- II Solids not fat
- 12A Salt
- 16A Fat(cream)
- 23 Water(butter oil)
- 24 Fat(butter oil)
- 30 Contaminating organisms
- 31 Yeasts and moulds
- 32 Vegetable fat in milk fat(phytosterylacetate test)
- 37 Soluble and insoluble volatile fatty acids.
- 38 Vegetable fat in milk fat(t.l.c)
- 41 Lipolytic organisms
- 54 Vegetable fat in milk fat(g.l.c)

Dried, evaporated and condensed milk

- 9A Fat(dried milk)
- 13A Fat(evap.and cond. milk)
- 15 Dry matter (evap.and cond.milk)
- 26 Water(dried milk)
- 35 Sucrose(cond. milk)
- 49 Colony count (dried milk and whey powder)
- 60 Coagulase and Staph.
- 63 Phosphatase (dried milk,butter milk,whey powder)
- 64 Coliforms(dried milk and whey powder)
- 69 Lactic acid and lactates

Fermented milks

- 65 Coliforms
- 66 Microbial contaminants
- 67 Yeasts and moulds

Ice cream

- 61 Microbial contaminants
- 62 Coliforms
- 70 Total solids

D EVALUATION OF DETERGENT DISINFECTANTS/
EVALUATION DES DETERGENTS DESINFECTANTS

- 18 Standard capacity test
- 19 Standard suspension test
- 44 Tube test

E APPARATUS & GLASSWARE/APPAREILLAGE & VERRERIE

- 71 Dried milk borers

RÉSUMÉ

La mise au point de normes alimentaires internationales par la Fédération internationale de laiterie

par P. Staal, Secrétaire général de la FIL

Déjà ancienne et comprenant presque une trentaine de membres, l'organisation intergouvernementale envisagée possède une structure, des méthodes de travail, des publications, des procédures de coordination et des rapports inter-organisations dont il est donné ici la description. Les normes internationales élaborées par la FIL peuvent être d'identité, d'équipement ou d'analyse, selon la liste complète qui en est publiée en annexe.

Relativement aux normes d'identité, une des réalisations les plus remarquables de la Fédération consiste dans sa collaboration avec la FAO au Code de principes concernant le lait et les produits laitiers; sans préjudice des normes de ce Code, sont également élaborées des normes FIL visant des produits laitiers plus complexes, ainsi que des normes portant exigences complémentaires ou impliquant des rapports de collaboration avec d'autres organisations.

Les normes d'équipement, n'étant pas alimentaires, sont simplement mentionnées ici.

Le domaine des méthodes d'analyse chimique ou bactériologique est celui dans lequel les travaux de la FIL ont été les plus fructueux. Les organisations qui y ont collaboré, ainsi qu'il est indiqué en détail, furent d'abord l'Association des chimistes agricoles officiels des Etats-Unis (AOAC), puis l'ISO et la Comité FAO/OMS du Code de principes. Les rapports de la FIL avec ces deux derniers sont régis par un accord relatif au mode d'élaboration en commun des méthodes d'analyse, selon des lignes directrices dont est donné un aperçu.

13. THE CONTRIBUTION OF CONSUMER ORGANIZATIONS IN
THE ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS.

by

David Richardson, formerly Head of European
Consumer Unit, Consumers' Association,
London.

The last decade has seen a substantial growth in consumer organizations both in number and in influence. One or more consumer organizations now exist in almost every developed country in the world and in many developing countries. Not all consumer organizations are of the same type. Some are engaged in comparative testing, others in education, others act as pressure groups and a number undertake all these activities. Some are state-aided or state-controlled, some survive entirely on their own funds. Yet again there are differences in origin, some owing their existence to independent groups of men and women, some to housewives, some to trade unions, some to the cooperative movements, some to political parties. Thus to think of consumer organisations as of one type may be misleading. However one element that is common to almost all consumer organizations is their interest in food and all its related aspects, advertising, labelling, safety, nutrition. Even in highly developed countries a significant percentage-20 to 30 per cent - of the family expenditure is still spent on food and drink. Food is also the one subject that all consumers feel able to express an opinion about and often a strong opinion. As a result many consumer organizations have devoted, and still devote, a considerable amount of their effort and resources on food problems.

The major contribution that consumer organizations can make to national and international discussions is to relate as best they can the views of the consumers they represent. Often, it must be admitted, these views are based more on emotion than on scientific fact but increasingly they can be substantiated by the research of the consumer organizations themselves whether in the comparative testing of food and drink or by scientific analysis of one food. Consumers' Association, for example, has conducted detailed tests for its magazine Which? on a wide variety of food and drink. These tests for example, involve considering how well particular brands of butter and margarine spread, how they compare for baking how fresh they were when bought, how breakfast cereals compare for nutritional value and price. General articles have also been published on the problem of safety e.g. nitrites and buying e.g. bulk buying of frozen food.

Consumer organizations make their presence felt not only on the national level, but also at the regional and international level through the International Organization of Consumer Unions (IOCU) which is based in the Hague, IOCU has 88 members from 42 countries throughout the world. The main representational activity on food has been at the meetings of the FAO/WHO joint Food standardization Programme known as the Codex Alimentarius Commission and of the individual Codex commodity committees. Although only accorded observer status IOCU has been able to intervene to propose amendments to standards and to submit policy papers for consideration to the Committees. For example at the 1972 meeting of the Committee on labelling in Canada IOCU submitted papers on date marking of food and the advertising, of infant foods. At the 1974 meeting statements were made on claims, date marking and nutritional labelling. In Europe, consumer organizations express an European view via the Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC).

Eight of the nine EEC countries are represented in BEUC (only Italy is not represented). BEUC is officially consulted by the EEC Commission on most food subjects and BEUC representatives attend meetings of Commission working parties. BEUC's staff of three is supplemented by consumer experts from its individual members, often a scientist, lawyer or economist.

The 'Difficulties

Despite their vastly increased resources it would be foolish to think that consumer organizations could ever match the resources that the food industry has at its disposal. Even for an individual commodity, say, fats and oils, there will be a trade association at national level, one at regional level eg. the EEC and one at international level, to represent the trade's interests and these trade associations will be able to call on all the resources of its industry to back up its representations. In contrast a consumer organization may only have one or two people to concern themselves with the whole food and drink industry and many other industries too.

The response to this disparity of resources has not been one of despair. It has proved equally effective for consumer organizations to be able to pose the right questions. Why does the industry need this particular additive? What exactly would it cost to give the consumer the additional piece of information he needs? And so on. And increasingly governments listen with interest to the answers.

Do all 55 million consumers of food in the United Kingdom or 250 million consumers of food in the European Economic Community have the same views about the composition or labelling of food?

It would certainly be simple for a consumer representative to be able to say firmly "I am supported in what I say by 55 million (or 250 million) people. Ignore our views at your peril". Firstly one could never be sure, even with the aid of modern social survey techniquesⁱⁱⁱⁱ, that everyone agreed with one's view. Secondly it is unlikely that 100 % of respondents would have the same view on a subject unless the question was as simple as "Do you want cheap food" or "Do you want good food"? It would also be depressing to find too much uniformity of response about such a personal subject as food. Tastes and preferences vary from one part of a country to another, as the EEC Commission have found to their cost. Even such apparently simple items such as chocolate and beer can mean different things to consumers in the United Kingdom and Germany. However, having said all that, we find that nationally and internationally consumers and the organizations that represent them are agreed about certain basic principles, for example, that food should be adequately labelled i.e. a full list of ingredients, and especially additives and that then should be adequately tested before they are used in a product, that advertising should be factual and not misleading. Immediately someone will reply that these are ideals sponsored by every responsible manufacturer, every responsible government. But consumer organizations can take part of the credit for that state of affairs. Manufacturers and governments have not always held such enlightened views.

It is on these basic principles that consumer organizations base their case. Where there is no unanimity this must be stated. Not only would it be dishonest not to do so, but would also be an arrogant denial of the rights of those whom one is trying to represent.

The Dangers

Free trade in food through the world cannot but help consumers. The choice of foodstuffs is increased, dependence on one source of supply is avoided and the cost of food should be decreased. Admittedly the picture is never quite so simple as that, but the advantages of free international trade in food are sufficient to justify the support that consumer organizations give to international and regional standards - making bodies such as the Codex Alimentarius Commission and the EEC Commission.

The dangers are that standards will be used for the wrong ends and will work against the very interests of those whom they are intended to benefit. These we see to be particular problems,

i) The lowest common denominator

International agreements tend to be compromises. And compromises tend to be down to the lowest common denominator instead of up to the highest common factor. Thus ironically consumer organizations that have been most successful in adopting radical national standards must be resolute in preventing their governments reversing too many of these developments in an international forum.

ii) National tastes and preferences

The substantial difference in taste for chocolate and beer between just two countries has already been mentioned. How can these differences be reconciled in an international standard? It is not as if on some Platonic basis one is "better" or "worse" than the other. Tastes have simply developed differently. Can one be sacrificed for the other on the altar of harmonization? We would say not. The alternative is to devise a common standard that takes in as many characteristics common to the different products as possible and to let the remaining differences be signalled to the consumer by clear labelling whether simply in the list of ingredients or by some additional declaration. In the case of chocolate the EEC have opted for a clear indication of the cocoa solids and the milk solids contents of both the "British" and "Continental" chocolate. Thus all needs can be met.

iii) One standard for the whole world?

Meetings of international standards bodies tend to be dominated by western developed countries and it is not unnatural that the standards they produce tend to reflect the standards of their wealthy and, comparatively speaking, well-fed consumers. Do the other countries want such standards? Indeed can they afford such standards? What may easily be within the capability and resources of the American and European food industry, may be beyond that of a country whose concern is not the standard or fill for cans of fruit or the removal of every known contaminant down to the last microgram, but simpler matters such as the success or failure of the harvest and the provision of water of any standard. Another more insidious aspect is the freedom an international standard gives to developed countries to market their products in all participating countries. They too may now enjoy the benefits of soft drinks, instant coffee, and canned baby foods. But is not this freedom coupled with a responsibility to refrain from pressing sophisticated expensive products on people who have not enough cash to buy the unsophisticated cheap variety? Many are the stories and many are also substantiated, of mothers buying inadequate amounts of good but expensive western baby foods and being disappointed that their children do not grow up like the bonny bouncing babies on the label. Those producing international food standards have a responsibility to ensure that they are not encouraging the less agreeable marketing tactics of an international company.

o o o o o

RÉSUMÉLe rôle des organisations de consommateurs
dans l'élaboration des normes alimentaires internationales

par David Richardson, ancien Chef du Bureau européen de
l'Association des consommateurs, Londres

En dépit d'une diversité souvent profonde d'origine, de nature et d'activités, la plupart des organisations de consommateurs ont pour trait distinctif commun leur intérêt pour le droit de l'alimentation, dont elles portent les problèmes devant les instances internationales et dont elles font reposer les assises sur la recherche scientifique en matière de denrées alimentaires.

Ces organisations, qui forment une Union internationale, se sont constituées en Bureau européen.

Les difficultés auxquelles elles se heurtent dans le secteur du droit de l'alimentation sont dues à l'insuffisance de leurs ressources et aux différences d'habitudes alimentaires entre leurs membres. En revanche elles éveillent, par leurs prises de position, une vive attention de la part des pouvoirs publics et contribuent, par des accords entre leurs membres, à dégager les principes de base de cette branche du droit.

L'auteur met en garde contre certains dangers auxquels ces organisations sont exposées: ne serailier qu'autour du plus petit commun dénominateur; sacrifier les goûts et préférences de chaque Nation sur l'autel de l'harmonisation, tolérer une exercice uniformisation, qui joue au profit des industries des pays riches.

III

LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES DANS LES DROITS NATIONAUX (PROBLEMES GENERAUX)

THE RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS WITHIN NATIONAL LAWS (GENERAL PROBLEMS)

Président de séance
Chairman of the session

R.A. DEHOVE
ancien directeur du Laboratoire central de recherches et d'analyse,
Ministère de l'Agriculture, Paris
Membre du Conseil de l'AEDA

samedi 27 septembre 1975, matinée
Saturday, September 27, morning

A.- Rapports généraux
General Reports

1. RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
DANS LES DROITS NATIONAUX :
ASPECTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS

par

Robert Delville, docteur en droit,
 Director - European Affairs, Coca-Cola Europe '.

Une norme internationale peut avoir, par sa seule existence, une influence parfois déterminante sur l'évolution des réglementations nationales - c'est le cas, par exemple, des travaux du Codex Alimentarius - mais elle ne peut avoir une réelle efficacité qu'après son intégration, sous une forme juridique quelconque, dans la législation interne d'un pays.

Cet exposé n'a d'autre ambition que d'ouvrir la discussion sur les problèmes posés par la réception des normes alimentaires internationales dans les droits nationaux.

Je crois inutile de revenir sur la notion de normes qui a déjà été évoquée longuement au cours de ce congrès. Constatons seulement que les réglementations juridiques qui gouvernent le droit alimentaire n'ont pas évolué de manière coordonnée. Au contraire, tant les procédures que les principes ou les techniques de contrôle en matière alimentaire varient souvent totalement d'un pays à l'autre ;. ce qui s'explique par leur adaptation nécessaire au cadre juridique national dans lequel ils évoluent.

Par contre, les échanges économiques internationaux se sont largement développés et auraient manifestement connu une plus grande progression s'ils n'avaient pas été freinés par les multiples barrières économiques et juridiques dressées, parfois à dessein, par certains Etats.

De là la nécessité de regroupements économiques et politiques, de là encore la création d'organisations qui s'efforcent d'harmoniser les règles du jeu économique international et, dans le domaine qui nous concerne, d'uniformiser les normes de production et de distribution des produits alimentaires.

Il ne faut pas non plus négliger l'aspect social de cette question. En effet, de plus en plus, les réglementations en la matière sont basées sur la défense du consommateur.

Encore faut-il que ces normes internationales soient appliquées dans les différents pays et qu'elles soient notamment "reçues" dans l'ordre juridique interne.

Cette réception a été très bien définie par M. Gérard dans l'étude "Eléments du Droit de l'Alimentation" publiée par la FAO:

"On peut appeler "réception" d'une règle internationale dans le "droit national d'un Etat le processus juridique qui a pour but "de rendre cette norme applicable sur le territoire de l'Etat "considéré".

Ce processus peut prendre des formes diverses qui dépendent souvent de l'organisation qui a élaboré la norme internationale.

La mise au point des normes alimentaires fait l'objet des préoccupations de nombreuses organisations internationales que l'on a déjà souvent évoquées au cours de cette réunion et parmi elles, citons:

- diverses institutions spécialisées de l'ONU (par exemple, l'OMS, la FAO et, tout particulièrement, la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius)
- la Communauté Economique Européenne;
- l'Union Economique Benelux;
- des organismes tels que l'ISO (Organisation Internationale de Standardisation), l'IUCV (Organisation Internationale des Unions de Consommateurs), etc.

Chacune de ces organisations - on l'a également déjà souligné - élabore des normes alimentaires mais l'acceptation de ces normes dépend évidemment des pouvoirs qui leur sont reconnus. Par exemple, les normes mises au point par le Codex Alimentarius font l'objet d'une procédure d'acceptation très particulière (acceptation sans réserves - ou avec dérogations spécifiées - ou à titre d'objectif), qui ne se compare nullement avec les règles édictées par la CEE qui agit par voies de règlements - directives - recommandations dans un cadre juridique beaucoup plus contraignant.

Il convient également de séparer les notions d'acceptation d'une norme internationale par un Etat et d'intégration de cette même norme dans le droit interne.

M. Gérard, dans l'étude à laquelle j'ai déjà fait référence, précise, à mon avis, parfaitement ce principe, d'acceptation d'une norme qui résulte d'un acte officiel et non équivoque, établi par un Etat selon ses procédures législatives ou constitutionnelles propres et en vertu duquel, l'Etat en cause déclare adhérer à cette norme et s'engage à s'y conformer et à en imposer le respect sur son territoire.

Cette acceptation peut -revêtir de nombreuses formes : la norme peut avoir fait l'objet d'une négociation directe entre Etats et l'accord international qui en résulte est suivi d'une procédure de ratification conforme au système juridique de chacun des Etats intéressés.

La norme peut également faire partie d'un accord international de portée générale. Son acceptation s'inscrit alors dans un cadre institutionnel plus large, qui permet également l'élaboration de normes alimentaires communes. C'est notamment, le cas de certaines normes CEE, dont la seule adoption, en vertu du Traité de Rome, entraîne parfois l'acceptation des Etats membres.

Enfin la norme peut parfaitement avoir été mise au point par certains organismes indépendants et faire l'objet ultérieurement d'un engagement de s'y conformer, totalement ou partiellement, par certains Etats. C'est la méthode suivie par certaines organisations internationales telles que le Codex Alimentarius.

La norme ayant été "acceptée", encore faut-il qu'elle soit appliquée sur le territoire national, ce qui implique son intégration dans le droit interne du pays concerné. M. Castang, dans son rapport sur la situation en France, a défini cette notion comme suit :

"Par "intégration", nous entendons toute disposition prise par "l'Etat pour inclure dans le droit national français des actes "juridiques élaborés au niveau international et qui, à défaut "de cette procédure d'intégration, n'auraient pas de répercussions juridiques pour les ressortissants nationaux."

Dans ce domaine également, les procédures varient selon la nature de la norme et l'importance que les autorités responsables souhaitent lui donner.

La norme peut, par exemple, se substituer aux règles nationales existantes et, dès lors, en cas de conflit, avoir priorité sur les réglementations nationales.

En général, toutefois, l'intégration exige un acte législatif ou réglementaire préalable qui rend la norme obligatoire. La forme directe ou indirecte dépend souvent des règles constitutionnelles en vigueur.

Cette nuance importante peut être illustrée par les règles d'harmonisation utilisées, en matière alimentaire, par la Communauté Economique Européenne. Lorsque, en vertu du Traité de Rome, la CEE légifère par voie de "règlement", les dispositions de ce règlement (par exemple une norme alimentaire) sont directement applicables dans chacun des Etats membres.

Par contre, quand la CEE adopte des "directives", les principes de ces directives doivent être insérés dans le droit interne avant d'être exécutoires à l'échelon national.

Autre problème. L'intégration d'une norme internationale ne doit pas nécessairement être totale. Les Etats peuvent parfaitement maintenir les réglementations nationales en vigueur tout en acceptant de ne pas s'opposer à la libre circulation des produits conformes à la norme internationale. Il y a, alors, en quelque sorte, co-existence de normes différentes pour une même marchandise. Cette procédure d'intégration partielle est expressément prévue par l'un des types d'acceptations prévus par la Commission mixte FAO/OMS. du Codex Alimentarius - l'acceptation à titre d'objectif - .

On peut également assimiler à une intégration partielle le système "optionnel" envisagé actuellement par la CEE pour résoudre de nombreux problèmes d'harmonisation. L'application partielle ou optionnelle d'une norme pose, à mon avis, un problème de principe que l'on se doit d'examiner. J'y reviendrai dans mes conclusions.

Outre les techniques juridiques diverses dont je viens de parler, je crois que l'on ne peut négliger un autre facteur qui préside souvent à une normalisation du droit alimentaire. Il s'agit de l'influence parfois prépondérante de certains organes de concertation (par exemple Nordisk Metodisk Kommittee, qui regroupe les experts des pays Scandinaves).

J'ai évoqué, successivement, les deux aspects principaux de la réception des normes alimentaires internationales dans le droit national : l'acceptation et l'intégration.

Qu'en est-il de manière pratique ?

Je crois, en effet, intéressant d'illustrer les principes dont je viens de parler par des exemples.

Il n'est pas possible, faute de temps, d'analyser les actes juridiques par lesquels les Etats "acceptent" et "intègrent" des normes internationales alimentaires. Je me contenterai, dès lors, d'en souligner les aspects qui me paraissent significatifs, par certaines caractéristiques d'ordre juridique.

J'ai repris des exemples dans la législation britannique, étant donné le système juridique très particulier du Royaume Uni, et dans la législation française, qui intègre de manière très claire les normes internationales. Je parlerai également du cas de l'adaptation éventuelle de normes Codex en droit allemand, parce que la réglementation allemande en matière alimentaire est spéciale et, enfin, je mentionnerai aussi l'évolution dans le Benelux, parce qu'il s'agit d'un cas précis d'harmonisation internationale.

ROYAUME-UNI

'Au Royaume-Uni, la base juridique en matière de droit alimentaire est constituée par le Food and Drugs Act de 1955.

Le Ministre de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (Minister of Agriculture, Fisheries and Food) est principalement le responsable de l'application de cet "Act" en coopération avec le Ministre de la santé publique. Une importante décentralisation est intervenue en 1972 (Local Government Act 1972) qui donne certaines responsabilités dans le domaine de la protection du consommateur à des conseils régionaux (County Councils). D'autres réglementations gouvernent la production et la distribution des denrées alimentaires par exemple, le Fair Trading Act 1973 qui protège le consommateur contre des pratiques commerciales déloyales -.

Comment la législation britannique règle-t-elle l'acceptation des normes internationales ?

En matière de relations extérieures, y compris le pouvoir de faire des traités, la Couronne en assume le contrôle exclusif sur avis du Ministre responsable. Mais un traité, même conclu, ne devient pas "per se" partie intégrante de la loi normale. La sanction parlementaire est nécessaire.

Après signature d'un traité par la Couronne et avant ratification, la procédure veut que le traité soit déposé devant les deux Parlements pendant une période de 21 jours, après laquelle le traité sera ratifié et publié. Cette règle vise à permettre l'intervention éventuelle des parlementaires et éviter une politique de "fait accompli".

Comme dans la plupart des pays industrialisés, le droit alimentaire britannique repose sur une loi-cadre, mais l'existence du fameux principe de "Common Law" doit, bien entendu, être pris en considération.

Cette loi non écrite permet également au droit alimentaire d'évoluer en fonction, notamment, de l'interprétation que lui donnent les tribunaux. Mais, aux côtés de cette "Common Law", existent des lois écrites, formelles, composées d'actes juridiques, adoptées par le Parlement après débats publics ("Bills"). Ce droit formel (Statutory Law) précise parfois ce qui n'était, jusqu'alors, que la règle non écrite ou amende la "Common Law".

En cas de conflit, la règle formelle prévaut.

Le "Food and Drugs Act" donne à l'administration les pouvoirs nécessaires pour légiférer par des arrêtés d'exécution sous forme de "Statutory Instruments".

Il ne m'est pas possible, dans le cadre de cet exposé, d'entrer dans le détail du système assez complexe qui gouverne la vie d'une norme dans le droit britannique. Je me permets de vous renvoyer à ce sujet aux rapports de M. Chinavasagan.

Soulignons, toutefois, que la prééminence de la loi internationale est reconnue.

En fait, il semble que les techniques d'acceptation d'une norme au Royaume-Uni . soient généralement empiriques et trouvent leur solution par négociation.

FRANCE

En France, le droit de l'alimentation trouve son origine dans la loi du 1 août 1905, qui protège la loyauté des transactions ainsi que l'hygiène et la qualité des produits alimentaires et non alimentaires. Cette loi a un champ d'application très vaste et le gouvernement peut, par délégation de pouvoirs, prendre, par règlements, les mesures nécessaires pour l'exécution de la loi. Il en est résulté des dizaines de décrets qui, comme le souligne M. Castang, ont permis la constitution d'un droit moderne de l'alimentation caractérisé par sa cohérence et son unité. Le service de répression des fraudes et du contrôle de la qualité est chargé, depuis 1907, de contrôler la qualité mais aussi de définir cette qualité et les règles de commercialisation.

Les relations entre le droit international et le droit interne sont régies par l'Art. 52 de la Constitution de 1958, qui fait une distinction entre les traités, négociés et ratifiés par le Président de la République et les accords internationaux dont la ratification ou, parfois l'approbation nécessite une autorisation législative préalable. Dans certains cas, le Conseil Constitutionnel peut également intervenir.

La primauté du droit international sur le droit interne est reconnue par l'Art. 55 de la Constitution.

L'interprétation de ces actes internationaux varie selon qu'ils appartiennent à une juridiction administrative ou judiciaire.

Dans le domaine des denrées alimentaires, de nombreuses conventions internationales sont actuellement en vigueur, dont beaucoup sont la conséquence du Traité de Rome." M. Castang les classe en trois catégories :

- celles visant à la protection des appellations d'origine, qui comportent une trentaine d'accords bilatéraux et certains accords multilatéraux.
p.ex. une convention de 1958 connue sous le nom de
"Arrangement de Lisbonne", concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international.
- les conventions comportant des définitions de produits
p.ex. l'accord sur le sucre de 1958, promulgué par décret en 1961.
- Enfin, les conventions relatives aux méthodes d'analyse et au contrôle des denrées alimentaires

p.ex. la convention pour l'unification et la présentation des résultats d'analyse des matières destinées à l'alimentation de l'homme et des animaux, signée en 1929 par 20 Etats, promulguée en France en 1932 et obligatoirement respectée par tous les laboratoires officiels français.

Comment les normes alimentaires internationales sont-elles intégrées dans le droit français ?

A ce sujet, il convient d'établir une distinction selon l'origine des actes juridiques internationaux concernés et selon qu'il s'agit d'une réglementation CEE ou d'une norme Codex ou d'une norme émanant d'autres organismes internationaux.

- Normes-CEE

Je ne reviendrai pas sur les notions de règlements et directives. Elles ont déjà été discutées. S'il s'agit d'un règlement, son application est directe dans l'ordre juridique français ; la jurisprudence a confirmé ce point de vue. La Cour de Cassation a même précisé (arrêt Guerini) que cette application directe du règlement communautaire a pour effet d'abroger, simultanément, le texte national en vigueur dans la même matière.

En ce qui concerne la forme, il est admis qu'un texte de droit interne peut "constater" cette abrogation afin de faciliter l'information de tous les intéressés.

S'il s'agit de l'intégration d'une directive, il a été décidé que la loi de base du 1 août 1905 sur la répression des fraudes servirait de support juridique à la réglementation communautaire et chacune des directives doit, dès lors, être insérée dans les différents règlements d'application.

- Normes Codex

Rappelons que l'acceptation par un Etat d'une norme Codex peut être assortie ou non de réserves. Quoi qu'il en soit, cette acceptation est incontestablement un engagement juridique de l'Etat et, par le fait même, le contenu de la norme s'impose dès notification de l'acceptation.

Mais, comme il ne s'agit pas d'une convention mais d'un acte unilatéral, l'Etat la mettra en vigueur par des dispositions réglementaires internes.

Ces normes Codes pourraient éventuellement entrer en conflit avec des réglementations communautaires. C'est pourquoi une procédure de coordination entre les pays membres de la CEE a été mise au point.

- Autres normes internationales

D'autres organisations, nous l'avons vu, se préoccupent de normalisation alimentaire. Les recommandations de l'O.C.D.E. et du Conseil de l'Europe s'imposent souvent comme base de référence et leur intégration éventuelle dans le droit interne ne présente aucun caractère particulier.

Les normes élaborées par l'ISO peuvent avoir un caractère contraignant selon la façon dont elles sont reprises dans le système de normalisation nationale.

ALLEMAGNE

En République Fédérale d'Allemagne, la réception de normes alimentaires internationales est une question importante et nouvelle. En effet la législation relative aux produits alimentaires faisait partie du droit relatif à la sécurité publique et tendait à protéger le citoyen contre toute atteinte à sa santé. Il n'était, dès lors, pas concevable que des normes étrangères pussent interférer dans le droit national.

Il est d'ailleurs symptomatique de constater que cette politique ne se limitait pas aux denrées alimentaires.

L'Allemagne, pendant longtemps, s'est abstenue de tout engagement international qui aurait empiété sur la souveraineté nationale. Une exception, toutefois : la législation relative aux vins.

La question qui nous préoccupe aujourd'hui n'est devenue d'actualité que par la conclusion du Traité de Rome. Encore faut-il admettre, et nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, que le droit communautaire européen ne peut être comparé aux autres relations juridiques internationales.

L'originalité de la structure juridique allemande en ce qui concerne les denrées alimentaires réside dans le fait qu'une norme alimentaire ne constitue pas, au sens propre du terme, une disposition juridique.

Un code de denrées alimentaires décrit les méthodes de production, les propriétés et autres caractéristiques d'aliments importants ("Leitsâtze des Deutschen Lebensmittelbuchs").

Ces normes ont une valeur d'interprétation juridique dans la mesure où certaines dispositions juridiques générales ou spécifiques exigent une telle interprétation. Ces normes ne peuvent donc ni remplacer, ni contredire les dispositions juridiques existantes. Elles n'ont, dès lors, pas un caractère obligatoire et peuvent, par certains côtés, se rapprocher des normes du Codex Alimentarius.

Monsieur Gärtner, dans son excellent rapport, a étudié le problème de l'intégration d'une norme Codex dans le droit allemand. Nous ne pouvons malheureusement, faute de temps, que préciser comment réception des normes Codex dans le droit allemand pose trois problèmes majeurs :

1) qui a compétence dans-ce domaine?

Incontestablement, le gouvernement fédéral.

2) Faut-il que la norme Codex soit ratifiée ?

La question est de plus en plus controversée. Mais, en fait, la norme Codex n'est pas l'expression d'un traité. Elle est plutôt celle d'un engagement unilatéral par l'Etat membre. Il n'y aurait donc pas lieu à ratification.

3) Enfin, que se passerait-il en cas de conflit entre une norme Codex et des directives ou règlements issus de la CEE ?

Le problème est beaucoup plus complexe et a déjà été évoqué antérieurement. En Allemagne il n'a pas encore trouvé de réponse. Sans doute faudrait-il attendre que la Communauté puisse, en tant que telle et au nom de tous les Etats membres, accepter les normes Codex.

En supposant qu'une norme internationale soit acceptée, encore faut-il l'intégrer dans le droit national. Cela implique un règlement qui permette la libre circulation des produits conformes à la norme. Ce règlement doit être pris soit par la loi, soit par ordonnance. La loi de base en Allemagne en ce qui concerne les produits alimentaires est celle du 15 août 1974, qui se borne à énumérer des principes. Les réglementations particulières sont prises par voie d'ordonnance.

Toutefois, dans le cas d'une norme Codex, il serait possible en Allemagne de l'introduire dans le Code allemand des denrées alimentaires, dont j'ai parlé il y a un instant, et qui n'a pas de caractère juridiquement obligatoire.

Comme on peut le constater, la situation est loin d'être claire. Signalons toutefois que, dans la loi de 1974, il est expressément prévu que la Commission du Code allemand des denrées alimentaires est tenue de respecter les normes internationales reconnues par le gouvernement fédéral. Ceci ne veut pas dire que ces normes doivent être systématiquement acceptées.

BENELUX

Nous avons déjà pu remarquer quelques différences essentielles dans la manière dont les normes internationales peuvent être "reçues". Les exemples que je viens de citer me paraissent particulièrement significatifs. Il existe également un intéressant cas de normalisation internationale qui mérite que l'on s'y arrête quelque peu. Il s'agit des normes adoptées en concordance avec le Traité instituant le BENELUX (1958).

En vertu du Traité, le Comité des Ministres pouvait formuler des recommandations qui ne liaient pas les Etats membres. Une Commission Benelux de la Santé Publique a, en conséquence, présenté des projets de normes alimentaires communes. Malgré

l'obligation morale qui découlait du Traité, il fut rapidement constaté que des "recommandations" ne constituaient pas une forme d'harmonisation adéquate. En avril 1969, un protocole est intervenu qui tend, notamment, à la suppression des entraves à la libre circulation. Les projets d'harmonisation en matière alimentaire sont, depuis lors, présentés au Comité des Ministres sous forme de décisions.

Ici encore, n'y a-t-il pas risque de conflit entre les décisions Benelux et les directives communautaires ?

La jurisprudence aux Pays-Bas, en tout cas, attribue à chacun de ces actes la même portée juridique.

Le droit alimentaire néerlandais est basé sur la "Warenwet" (Loi sur les marchandises) qui est, en fait, une loi-cadre. Des arrêtés spécifiques réglementent la nature et la composition des divers produits alimentaires.

Certaines dispositions Benelux (p.ex. interdiction concernant la publicité) ne peuvent actuellement être mises en oeuvre aux Pays-Bas. On a tenté de tourner la difficulté par l'intermédiaire d'institutions particulières, les P.B.O., collectivités professionnelles de droit public qui organisent des secteurs définis de l'activité économique et sont dotés, à cet effet, de pouvoirs réglementaires.

Toutefois, une révision fondamentale de la "Warenwet" est actuellement en préparation, qui devrait permettre l'introduction de normes internationales dans le droit interne.

En Belgique, la loi-cadre du 20 juin 1974- sur le contrôle des denrées alimentaires est basée sur un principe qui permet au Roi de réglementer la vente, la distribution et la production des denrées alimentaires dans l'intérêt non seulement de l'hygiène et de la santé publique mais, également, dans le but d'empêcher les fraudes et falsifications. La prééminence des règles de droit international dans l'ordre juridique interne est aussi reconnue. Plusieurs départements ministériels (Santé Publique, Agriculture, Affaires Economiques) sont chargés de l'intégration des normes internationales au droit belge. Une coordination entre ces différents ministères a été instituée, notamment par la loi de 1971 sur les pratiques du commerce.

L'impact des différentes normes internationales varie selon leur hiérarchie (règlements ou directives CEE - décisions Benelux -normes Codex, etc.). L'excellent rapport de Messieurs Lotz et Kestens en donne des exemples précis.

CONCLUSIONS

Dans cet exposé, je me suis efforcé de souligner certaines des difficultés que rencontre toute tentative de normalisation, qu'il s'agisse de droit alimentaire ou d'autres matières. L'importance des intérêts en jeu explique, en partie, la lente progression que beaucoup déplorent.

Il me paraît d'ailleurs significatif que le thème du premier congrès de l'Association européenne du droit de l'alimentation ait été consacré aux problèmes posés par l'existence de normes internationales .

Sans doute, faut-il être réaliste et ne pas s'imaginer que, dans le monde troublé que nous connaissons, l'intérêt général prenne automatiquement le pas sur les intérêts particuliers. Sans doute, faut-il admettre qu'il n'est pas possible, en une génération, d'éliminer des siècles de traditions et d'habitudes parfois totalement opposées.

Si l'on se limite aux travaux du Codex Alimentarius ou à ceux de la Communauté Européenne, l'on peut mesurer le chemin qu'il reste à parcourir. N'est-ce, pas en fait bien normal puisque le Codex tente de mettre au point des normes mondiales et que la CEE s'efforce de créer un marché européen unique, délivré de toute entrave à la circulation des produits et des hommes? Des générations de spécialistes risquent de débattre ces mêmes problèmes '. Il n'en faut pas moins lutter avec détermination contre les obstacles multiples qui s'accumulent à chaque étape importante.

Il faut avoir le courage de reconnaître que, trop souvent, les arguments juridiques et scientifiques servent de prétextes mais que des raisons moins avouables - égoïsmes nationaux et résistance bien connue à tout changement - sont à la base de nombreux échecs.

Combien d'additifs, par exemple, sont discutés dans un pays et sont rejetés dans d'autres au nom de la même protection des consommateurs: combien de produits ne peuvent s'échanger librement d'un pays à l'autre par l'effet de simples barrières juridiques artificiellement construites!

Ce qu'il convient, dès lors, de mettre au point en premier lieu, ce sont les principes de base qui devraient régir les règles de normalisation. Il n'est pas tellement difficile de se mettre d'accord sur des méthodes d'analyse ou de contrôle. Trouver les instruments juridiques nécessaires est également possible, si la volonté y est. Mais le droit n'est-il autre chose que l'a représentation, sous forme codifiée, de la vie ?

Aussi faut-il, à mon avis, aborder en priorité les questions essentielles et, dans le problème qui nous préoccupe, se demander. par exemple quel type de normalisation nous souhaitons en Europe ou, plutôt, quel type de normalisation nous paraît désirable, compte tenu des situations existantes.

Un des problèmes essentiels qu'il convient, à mon avis, de débattre par priorité, c'est la portée que l'on accepte de donner aux normes internationales. Leur intégration dans le droit national doit-elle être totale, complète, ou partielle ou même optionnelle ? Cette question fait l'objet de nombreux débats mais n'a pas encore trouvé de réponse. Ce congrès n'est-il pas le lieu idéal pour aborder de telles interrogations ?

Je crois parfaitement concevable, au nom du simple réalisme, que les normes Codex puissent avoir un caractère facultatif ou partiel. Une normalisation mondiale peut difficilement s'imaginer complète, étant donné l'extrême diversité des conditions économiques, sociales ou même climatiques qui gouvernent la production et la distribution des denrées alimentaires.

Il n'en reste pas moins que la libre circulation des marchandises, d'une part, et la standardisation de denrées, d'autre part, doit rester l'objectif primordial. Aussi j'avoue moins comprendre la politique d'harmonisation optionnelle qui semble se dessiner à la Communauté Européenne.

Pendant des années, des efforts considérables ont été réalisésj mais il faut reconnaître que les résultats pratiques sont décevants. Le caractère optionnel que l'on attache actuellement à certaines directives de la CEE risque de retarder une réelle unification du droit alimentaire européen. Certes, je l'ai dit, les systèmes économiques et juridiques et les traditions sont toujours très différents mais l'on devrait tendre vers une uni-formisation des techniques, des contrôles et des règles juridiques .

Rappelons également, comme le souligne Monsieur Angelini, que même le Traité de Rome (art. 36) prévoit expressément qu'en dépit du principe de libre circulation, l'importation de denrées alimentaires susceptibles de porter atteinte à la santé publique peut être interdite, ce qui a déjà donné lieu à de nombreuses controverses, notamment en Italie (SO₂ dans le vin).

Cela implique-t-il le maintien, même temporaire, des normes nationales?

Juridiquement, rien ne s'oppose à la coexistence de normes internationales et nationales différentes - les unes contrôlant les échanges entre pays, les autres se limitant à l'intérieur des frontières -. Ce système est, d'ailleurs, pratiqué dans certains Etats à caractère fédéral, comme les U.S.A.

L'on risque, toutefois, de se trouver rapidement dans des situations conflictuelles insolubles. Sans doute, la réponse immédiate pourrait se trouver dans la nuance que l'on peut apporter entre uniformisation ou harmonisation.

L'harmonisation se limite à l'abolition des incompatibilités qui existent entre les réglementations nationales. Encore faut-il que chaque Etat accepte de revoir, parfois fondamentalement, certains . des principes qui gouvernent leur droit depuis des siècles.

Il existe, de facto, une normalisation dont on ne retrouve pas immédiatement trace dans la loi. Cette normalisation a été accomplie par le biais de la concertation entre experts, gouvernementaux ou non, qui depuis des années, se rencontrent au sein des nombreuses organisations que les nécessités économiques et l'évolution sociale ont créées à travers le monde.

R. DELVILLE

Il en est résulté, sinon une unification, du moins un rapprochement des esprits qui se traduit dans les principes appliqués par les nouvelles réglementations nationales. La réussite d'une réunion telle que celle d'aujourd'hui en est la meilleure preuve.

ABSTRACT

The reception of international food standards in national law -
legal and institutional aspects

by

R, DELVILLE

Docteur en droit, Director, European Affairs,

Coca-Cola Europe

The "reception" of standards into municipal law is the name given to the process whereby these standards are rendered enforceable in the territory concerned. This process is essential if harmonization is to be at all viable and if its economic and social objectives are to be achieved. "Reception" entails acceptance of the standards, which may be brought about by various procedures and in various forms, and the inclusion of the standard into municipal law.

This paper describes the present situation as regards reception in the Benelux countries, France, Germany and the United Kingdom.

In the future, priority must be given to deciding what scope to assign to harmonization - i.e. whether it is to be total or only partial (optional), implying in the latter case the temporary retention of national standards. Now, if it is true that there is a certain conflict between the free circulation of goods and the interests of public health (in the sense that the latter interests may create barriers to trade), then the frequent coming together of experts at least makes it possible to establish what is common ground between them.

2. LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
DANS LES DROITS NATIONAUX:
ASPECTS SCIENTIFIQUE, TECHNOLOGIQUE ET SOCIAUX

par

Riccardo Monacelli,
 Istituto Superiore de Sanità, Rome

Le thème qui m'a été confié est assez aride, en ce sens que, tandis que dans le domaine juridique il existe des écarts entre les différentes interprétations et entre les diverses écoles, dans le domaine scientifique ces différences sont, par contre, moindres et en tout cas fondées en général sur une base commune.

Les études scientifiques concernant l'alimentation sont orientées à l'heure actuelle vers les additifs et les adjuvants technologiques, l'aliment de base étant désormais assez connu et étudié.

Il ressort de toute évidence des rapports qui nous ont été présentés que notre source commune demeure l'activité d'un certain nombre d'organismes internationaux: tout d'abord l'Organisation mondiale de la santé (OMS), suivie de la Commission du Codex Alimentarius, et enfin d'autres institutions spécialisées. La raison pour laquelle la quasi-totalité des pays puisent à ces sources communes est assez claire. En effet, ainsi que l'affirme M. Vettorazzi, du "Food Additives Unit" de l'OMS, l'augmentation du nombre et des variétés des matières employées, proposées pour emploi ou trouvées dans des produits alimentaires, largement distribués et consommés, préoccupe sérieusement les autorités sanitaires au niveau aussi bien national qu'international. Au début, ces préoccupations ne concernaient que les substances incorporées directement et intentionnellement dans les aliments, pour des raisons technologiques commandées par les procédés de traitement et de conservation. Cependant, au fur et à mesure que les progrès de la chimie analytique ont permis de vérifier la présence d'autres composés chimiques de nature étrangère, la préoccupation des autorités sanitaires a concerné aussi ces substances, que nous trouvons souvent dans nos aliments sous des formes résiduelles, suite à des traitements thérapeutiques administrés à des animaux de boucherie ou à des traitements antiparasitaires pratiqués sur des plantes.

Cette attitude - c'est encore l'opinion de M. Vettorazzi que nous citons - s'explique par le fait que, en l'état, le contrôle de bon nombre de substances toxiques est difficilement réalisable, étant donné qu'il est fonction de décisions délicates consistant à peser les risques et les avantages que présente une matière donnée. En outre, l'appareil technique et administratif coûte énormément cher lorsqu'il s'agit de mettre sur pied des

programmes globaux de recherche et de contrôle de niveaux, concernant soit les tissus de l'homme et des animaux soit l'aliment "en soi". La question devient alors d'une envergure telle que les facteurs qui entrent en jeu pour résoudre ces problèmes tendent à déborder les frontières nationales et appellent une coopération internationale de plus en plus poussée.

Le fait que les recommandations toxicologiques de l'OMS aient été suivies lors de l'établissement des normes alimentaires internationales a non seulement facilité le commerce international en harmonisant les différentes normes alimentaires nationales, mais . a assuré aussi la protection de la santé du consommateur, qui a droit à ce qu'on lui offre un produit valable du point de vue technique, nutritionnel et toxicologique et qui soit, en plus, clairement défini.

La finalité majeure de la participation de l'OMS aux travaux de la Commission mixte du Codex Alimentarius est la protection de la santé du consommateur. L'organisation demeure par là dans le domaine de ses activités statutaires, le concept de santé étant défini non seulement comme un état d'absence de maladie, mais' aussi et surtout comme un état de bien-être physique et mental complet.

J'ai évité, au début de mon rapport, d'expliquer ce que j'entends par "aspects scientifiques et sociaux" objet de mon exposé. Ce Congrès, bien sûr, se penche essentiellement sur les aspects juridiques des normes alimentaires internationales, mais c'est avec raison que le Professeur Gérard, infatigable animateur de notre association, a dès le début souligné la nécessité absolue d'établir une collaboration étroite entre les juristes et les techniciens car, surtout dans le domaine de la nutrition, la technique est le support du droit.

En effet, quand il y a un problème d'interprétation, il est impossible d'appliquer la loi sans avoir au préalable pris contact avec les techniciens. Il devient alors impératif que ceux-ci harmonisent leurs méthodes, que les juristes doivent traduire en normes juridiques. Par conséquent, en parlant des aspects scientifiques et technologiques, je fais référence à une base scientifique que les divers pays reconnaissent avoir en commun lorsqu'ils adoptent des normes juridiques conséquentes. Quant aux aspects sociaux, il s'agit dans mon idée de l'ensemble des mesures en vigueur dans nos divers pays visant la protection du consommateur. Ces mesures couvrent par ailleurs un domaine très vaste: elles peuvent concerner aussi bien l'étiquetage d'un produit que les examens de laboratoire. Ainsi, la vérification de la garantie d' "innocuité", pour l'organisme humain, d'un produit chimique donné est une procédure très complexe qui requiert du temps, une compétence scientifique poussée et une mise de fonds importante. Pour ne donner qu'un petit exemple je rappellerai que, avant de pouvoir conseiller l'emploi d'un quelconque additif à un produit alimentaire, le fabricant doit avoir tout d'abord fourni la preuve que cet emploi est justifié et que l'additif a été évalué du point de vue toxicologique pendant au moins deux années sur des animaux de laboratoire de différentes espèces.

Ces tests toxicologiques visent premièrement à cerner l'effet toxique ou biologique de la substance en question et ensuite, si besoin est, à mesurer son potentiel cancérigène, tératogène et mutagène. Une fois ces effets dépistés et après que l'issue métabolique a été vérifiée in vitro et in vivo, l'attention se porte sur la fixation de la dose maximum ne produisant pas de tels effets. Ce maximum est contrôlé sur l'espèce animale la plus sensible à l'effet sous examen, et ainsi devient en principe la base d'une extrapolation à l'homme. ' On applique alors un facteur numérique théorique (appelé "facteur de sécurité") à ce maximum ne déclenchant aucun effet, et on détermine ainsi la dose journalière acceptable (ADI - "acceptable daily intake").

L'ADI d'une substance représente donc la quantité de cette matière qui ne présenterait aucun risque apparent pour la santé d'un homme qui continuerait à absorber tous les jours et pendant toute sa vie une dose égale, fixée sur la base des résultats expérimentaux dont on disposait au moment de l'évaluation toxicologique. En termes quantitatifs, l'ADI se traduit en milligrammes par kilo de poids corporel.

Si nous analysons cette définition, nous ne pouvons pas ne pas relever son caractère essentiellement dynamique. En effet, des acquis nouveaux issus de l'expérimentation peuvent à tout moment modifier la valeur en ordre de grandeur de l'ADI sans pour autant rien changer quant à la valeur du concept qui le traduit.

Naturellement cette méthode se prête à maintes objections.

Le docteur Soren C. Hansen, de l'Institut national de l'alimentation de Copenhague, affirme qu'il n'y a nul intérêt, du point de vue médical, à connaître la quantité exacte ingérée. Il suffit de vérifier que l'ADI n'a pas été dépassée. Etant donné qu'en général il n'y a pas de rapport entre l'efficacité technologique d'une part et les aspects toxicologiques d'une substance donnée d'autre part, cette efficacité technologique peut, comparativement, être élevée et sa toxicité demeurer faible. Dans cette hypothèse, une estimation même grossière suffit pour éviter de dépasser l'ADI.

N'oublions pas que toute décision toxicologique comporte un certain degré d'incertitude. C'est dire que toute substance objet d'une évaluation toxicologique demande à être surveillée sans cesse et à être soumise à une nouvelle vérification chaque fois qu'il faut modifier son emploi ou que les résultats d'une expérimentation nouvelle mettent en lumière des effets possibles qui étaient inconnus au moment de la précédente évaluation.

Ce sont là des bases à partir desquelles nos différents organismes scientifiques et juridiques agissent dans nos pays.

En Belgique - ainsi que le rapporte le docteur Lodz - la politique en matière d'additifs obéit aux orientations décisives données par le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs aux aliments. La commission scientifique de la CEE est également consultée par l'administration belge, qui tient largement compte des conclusions de la commission lorsqu'elle met à jour sa propre réglementation en matière de nutrition.

Une attention particulière est aussi accordée aux publications scientifiques. En effet, chaque fois que paraît un nouvel ouvrage dont le sérieux et la rigueur scientifique sont indiscutables et qui contient des argumentations susceptibles de faire modifier des idées acceptées, le Conseil supérieur d'hygiène en est informé.

Quant à la Norvège, ce pays participe activement aux travaux des organismes internationaux et à la Commission du Codex Alimentarius, et ce dès le début. Ainsi que le précise dans son rapport M. Haram, Conseiller au Ministère des pêches à Oslo, un arrêté royal de 1970 a créé une Commission du Codex pour harmoniser les normes en matière de nutrition. Au sein de cette Commission sont représentés sept Ministères, ceux des pêches, des affaires administratives, du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, des affaires sociales et des affaires étrangères. Sa tâche consiste à prendre en charge les intérêts et les exigences concernant:

- 1°) les producteurs et les importateurs.
- 2°) le contrôle officiel vue de la protection de la santé publique
- 3°) l'information du consommateur.

En synthèse, l'adoption d'une norme Codex passe par les phases suivantes:

- A) participation à l'élaboration de la norme
- B) prise de position à l'égard de la norme recommandée
- C) réception de la norme dans le droit norvégien
- D) communication donnée à la Commission du Codex de l'acceptation de la norme par la Norvège
- E) contrôle-vérification de ce que les prescriptions du Codex sont respectées.

Une norme Codex est une norme technique. Il n'est donc pas nécessaire de la faire apparaître comme un accord international, mais rien ne s'oppose à ce qu'une norme fasse partie d'un accord international. Ce sont là des considérations d'ordre juridique que l'orateur précédent a pu vous présenter.

Le docteur Augustinsson a brillamment exposé les principes généraux qui inspirent le droit suédois en matière de produits alimentaires. Je me bornerai donc à souligner le fait qu'en Suède il y a tendance à préférer un nombre restreint de règles générales à l'élaboration de dispositions détaillées. On publie donc des normes qui tiennent compte des différentes exigences, d'une manière exhaustive dans la mesure du possible.

Les normes alimentaires suédoises traduisent justement le souci de faire connaître les conclusions scientifiques en matière de nutrition. C'est ainsi qu'une attention soutenue a été accordée à la quantité de graisses ingérées quotidiennement, la tendance étant, bien sûr, à l'abaissement des taux. On a ramené, le taux de graisse du beurre de 82 à 80%, celui de la margarine devant s'établir entre 39 et 41%. Quant aux vitamines A et D, elles doivent entrer dans la fabrication de la margarine, à moins, que l'administration n'ait accordé une dérogation.

En Italie, la question des additifs fait l'objet d'une loi-cadre qui a été mise à jour ultérieurement par le biais d'arrêtés ministériels. L'Italie a été le premier pays européen à dresser une liste positive d'additifs chimiques. Cette loi date du 30 avril 1962; comme je viens de le dire, elle est constamment remise à jour. Jusqu'à présent tout au moins, la liste est restée assez pauvre, la philosophie qui nous a inspirés consistant à n'autoriser que peu d'additifs et exclusivement dans la mesure où leur emploi répond à une nécessité technologique. Cependant, après publication de la liste de la CEE, il est devenu quasiment indispensable que tous les pays membres adoptent aussi cette liste, en vue, d'une part, de ne pas entraver la circulation des marchandises entre le pays de la Communauté et, d'autre part, de ne pas empêcher les producteurs nationaux d'utiliser des additifs qu'emploient leurs collègues d'autres pays, avec peut-être des résultats même plus brillants pour ce qui est du conditionnement et de la conservation du produit.

Naturellement l'Italie aussi se réfère aux travaux de l'OMS et du Codex pour tout ce qui est de la toxicité des additifs. Cependant le droit italien ne reçoit dans ses normes les additifs déclarés sûrs par les organismes internationaux qu'après avis favorable du Conseil supérieur de la santé italien, le Ministre de la santé étant ensuite chargé de les porter sur la liste tenue à jour.

LES ASPECTS SOCIAUX

Il y a en Europe 250 millions de consommateurs. Après la création de la CEE, les Européens ont pu mieux comparer les prix pratiqués dans leurs divers pays ainsi que la qualité des produits et des services fournis, les garanties et les promesses données par les fabricants, etc. Du coup, les consommateurs sont devenus un peu plus exigeants: ils ont appris à s'organiser avec davantage d'énergie et de suite dans les idées.

Dans presque tous les pays, les organisations de consommateurs font des études comparatives de produits, et il arrive parfois que le même produit est étudié en même temps par trois ou quatre associations de consommateurs de pays différents. On a donc été amené à mettre en commun les compétences et les moyens des laboratoires gérés par ces associations. Depuis plusieurs années, par exemple, une étroite collaboration existe déjà entre les "Consumers Association" (GB), "Consumentenbond" (NL), "Verbruikers Unie" (B) et "Stiftung Warentest" (D). Les représentants de ces organisations se rencontrent régulièrement, plusieurs fois par an, pour établir des programmes d'essai à mettre en oeuvre en commun, dans le but d'éviter les doubles emplois et de satisfaire aux besoins des consommateurs de leurs pays respectifs. A noter qu'un certain nombre de délégués des organisations de consommateurs d'autres pays (particulièrement des pays Scandinaves) sont aussi invités à ces rencontres.

Des problèmes peuvent surgir également en ce qui concerne la définition des critères et des méthodes d'analyse. En effet les normes juridiques des divers pays de la Communauté en la matière n'ont pas encore été harmonisées. Ainsi l'étiquetage demeure, par exemple, un problème très actuel dans nos pays. A ce sujet, le rapport belge contient, dans une excellente synthèse, deux idées importantes:

- premièrement, il suffit de mentionner sur l'étiquette la dénomination du produit alimentaire, car il appartient aux services d'inspection de rassurer, avec les contrôles de routine, les consommateurs quant à la composition du produit;
- deuxièmement (cette idée est courante en Italie), le consommateur doit pouvoir connaître, en revanche, les détails concernant un aliment donné (ingrédients, additifs, date de fabrication, numéro du lot de fabrication, mode de conservation).

Personnellement, je suis de l'avis que le consommateur doit pouvoir connaître le plus possible en la matière, mais sans exagération. Il me semble, en effet, qu'il a le droit de savoir que tel produit alimentaire . contient un agent conservateur, mais je demeure persuadé qu'il n'en saura pas beaucoup plus si nous lui disons que cet agent est de l'ester propylique de l'acide para-hydroxy-benzoïque. Bien sûr, la question de l'étiquetage est d'une importance majeure dans nos échanges internationaux. Aussi souhaitons-nous qu'une harmonisation en la matière prenne effet dans les plus courts délais.

Parler de la "qualité de la vie" signifie donner une dimension nouvelle aux problèmes des consommateurs. C'est reconnaître, en d'autres termes, qu'une évolution de notre société est en train de se faire, tandis que les lois sont loin de tenir compte de ces problèmes dans toute leur importance réelle. Il s'ensuit que le consommateur n'est plus considéré comme un acheteur tout court, un utilisateur de biens et de services pour son usage personnel, familial ou collectif, mais comme une personne concernée par les divers aspects de la vie sociale pouvant lui porter préjudice.

A ce sujet, le programme des Communautés européennes pour la protection et l'information du consommateur est d'un vif intérêt. Il porte sur cinq points:

1. Le droit à la sauvegarde de la santé et de la sécurité

Les biens et les services mis à la disposition du consommateur ne doivent présenter aucun danger pour sa santé ni pour sa sécurité lorsqu'ils sont consommés dans des conditions normales ou prévisibles. Ainsi, par exemple, les produits alimentaires ne doivent pas subir d'altération au cours du transport et de la commercialisation.

2. Le droit à la défense des intérêts économiques

Le consommateur doit être protégé contre les abus de la part du vendeur au moment de la conclusion d'un contrat ou lors de la diffusion de messages publicitaires.

3. Le droit aux dommages-intérêts

Le consommateur doit pouvoir profiter d'un conseil et d'une assistance juridique adéquate pour réclamer, en cas de préjudices subis, les dommages-intérêts éventuels.

4. Le droit à l'information et à la formation

Ce chapitre n'a même pas besoin d'être commenté.

5. Le droit à la représentation

Les consommateurs doivent être consultés et écoutés au niveau des instances qui préparent les décisions les concernant. En particulier, ils doivent pouvoir se faire représenter par des associations chargées de leur défense et de leur information.

L'exercice de ces droits doit être garanti au moyen d'actions menées à l'échelon des politiques sectorielles: politique agricole commune, politique sociale...et grâce à une harmonisation des droits nationaux, ces facteurs ayant une influence décisive sur les conditions de vie des consommateurs.

Quant aux associations de consommateurs, elles ont une responsabilité qui ne saurait n'être rapportée qu'au nombre de leurs membres. En réalité, les consommateurs les moins aisés sont exploités bien davantage que ne le sont les consommateurs plus heureux, parce que, justement, ils ont moins d'argent et de ce fait ils ont aussi moins de chances de pouvoir bien l'utiliser. Leur faible niveau d'information et de formation fait d'eux la cible privilégiée des campagnes publicitaires les plus démagogiques.

L'oeuvre des associations de consommateurs apportera sans doute une aide importante aux législateurs en traduisant dans la réalité les aspirations de tous et de chacun, dans l'Europe tout entière, par une défense plus équitable de leurs droits.

ABSTRACT

The reception of international food standards into national law
scientific, technical and social aspects

by

R. MONACELLI

Professor, Higher Institute of Public Health,

Rome

The fact that the toxicological recommendations of the international organizations have been followed has facilitated international trade and secured the protection of the consumer. This may be seen in particular in connexion with the calculation of the acceptable daily intake (ADD, which serves as a basis for scientific and legal studies where food additives and pesticide residues are concerned.

The European consumers' associations for their part collaborate in comparative product studies. The European Communities themselves have a five-point programme for consumer protection and information. Each point concerns a specific right, namely: 1) safeguarding of health and safety; 2) defence of economic interests; 3) assistance in obtaining legal redress; 4) information and education, and 5) consumer representation.

B. - Rapports nationaux
National Reports

3. LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
EN REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

par

Reinhard Gärtner, Dr. Jur.,
Ministère fédéral de la jeunesse, de la famille et de la santé,
Bonn.

1. Introduction,

La réception des normes alimentaires internationales en République fédérale d'Allemagne est une des questions à la fois actuelles et nouvelles qui se posent dans le commerce des produits alimentaires. Dans la longue histoire du droit allemand de l'alimentation, elle n'a pas encore été traitée, du fait que la législation alimentaire était considérée comme faisant partie du droit relatif à la sécurité publique, et destinée notamment à protéger le citoyen contre les atteintes à sa santé pouvant résulter du commerce des produits alimentaires et des biens de consommation courante. En outre dans l'esprit politique d'antan, il n'était guère concevable que des normes étrangères aux normes autonomes nationales pussent constituer l'assise de cette protection. La conséquence inévitable de cette interprétation-appliquée d'ailleurs non seulement en Allemagne - du rôle des dispositions relatives aux denrées alimentaires, fut le refus conscient de tout engagement international, effectif ou juridique, dans la mesure où un tel engagement aurait représenté une dérogation à la pleine souveraineté nationale. Citons comme un exemple de cette attitude de principe l'article XX de l'Acoord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dont l'esprit se retrouve également à l'article 36 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

Il existe néanmoins un cas où la législation alimentaire en Allemagne a déjà tenu compte des dispositions étrangères: la législation relative aux vins. Les dispositions de la loi sur les vins du 14 juillet 1971 (§ 18), qui autorisent l'importation de vins produits à l'étranger qui satisfont à la législation du pays d'origine et peuvent y être mis sur le marché en vue d'être consommés tels quels, ne devraient cependant pas être considérées comme un jalon significatif

dans le processus de réception des normes alimentaires internationales. Il s'agit ici d'un régime d'exception, qui part de motivations d'ordre pratique plutôt que de principe et se justifie plus particulièrement par son champ d'application spécifique et restreint, ainsi que par les difficultés que soulèverait un contrôle de la production de vins étrangers à partir du territoire national.

La réception des normes alimentaires internationales n'est devenue d'actualité en République fédérale que par suite de la conclusion du traité instituant la CEE. On se rappellera que les réglementations communautaires élaborées sur la base de ce traité dans le domaine des denrées alimentaires doivent être recues par tous les pays membres (dans le cas des directives, selon l'article 100 en liaison avec l'article 189), ou bien appliquées comme droit directement en vigueur (dans le cas des règlements, selon l'article 43 en liaison avec l'article 189).

Dans ce contexte, il ne faut toutefois pas perdre de vue que le droit communautaire européen a créé des relations juridiques particulières par rapport à d'autres relations juridiques internationales dans le domaine du commerce alimentaire. L'élément essentiel de cette particularité dite "supranationale" du droit communautaire consiste, pour ce qui est de la réception des normes alimentaires, dans le fait que l'obligation de réception est inhérente au droit communautaire et que des actes juridiques déterminés sont prévus pour la réception. Dans le cas des règlements, selon l'article 43 ou 235 du traité instituant la CEE, il s'agit exclusivement d'actes juridiques de la Communauté; dans le cas des directives, un acte juridique national supplémentaire (loi ou règlement exigeant la réception du droit communautaire) est généralement nécessaire.

Comparé au régime de réception des normes alimentaires élaborées par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe, de l'OECD, de la Commission Economique pour l'Europe (CEE) et, avant tout, de la Commission du Codex Alimentarius, le droit communautaire européen est atypique par rapport aux questions de droit international. Par contre, il peut être révélateur quant aux problèmes pratiques résultant de la réception de normes alimentaires internationales, plus particulièrement dans les domaines du contrôle et des sanctions.

Abstraction faite de l'aspect technique des questions juridiques, le droit communautaire constitue pour la République fédérale comme pour l'ensemble des pays membres de la Communauté un facteur d'une importance considérable pour la détermination des conditions juridiques et qualitatives de la réception de normes alimentaires internationales.

Ce coup d'oeil sur le droit communautaire européen montre également que la notion de "réception de normes alimentaires internationales" n'est pas homogène, mais qu'elle dépend de la fonction et de la structure spécifiques de l'organisation qui les édicte ou bien de toute autre forme de

coopération internationale en matière de normes alimentaires.

La notion de "norme alimentaire", dans l'optique allemande, n'est pas identique à celle de "disposition juridique" dans le sens d'acte législatif. "Norme alimentaire" correspond à la notion allemande de "Leitsatz" (principe directeur) du Code allemand des denrées alimentaires dans lequel sont décrites, en vertu du § 33 de la loi sur les produits alimentaires et les biens de consommation courante du 15 août 1974, la production, les propriétés et autres importantes caractéristiques pour le commerce des produits alimentaires.

La valeur de ces principes directeurs réside en ceci qu'il aident à l'interprétation juridique (expertises objectives), lorsque les dispositions juridiques générales ou spécifiques (relatives au produit) demandent une interprétation dans un cas précis. Ils ne peuvent donc ni remplacer ni contredire les dispositions juridiques existantes. Les normes alimentaires internationales, notamment celles du Codex Alimentarius, ne sont pas considérées, pas plus que les principes directeurs, comme normes obligatoires. En raison du parallélisme entre les notions de "principe directeur du Code allemand des denrées alimentaires" et de "norme de la Commission du Codex Alimentarius", et vu la signification actuelle de la réception de ces normes en République fédérale d'Allemagne, on se limitera ici à l'étude des normes alimentaires internationales au sens de normes de la Commission du Codex Alimentarius.

2.- Conditions générales' de la réception des normes alimentaires

Il semble que les conditions générales de réception des normes alimentaires de la Commission du Codex Alimentarius en République fédérale d'Allemagne ne découlent pas directement, malgré leur caractère international, du droit international public. Ceci résulte tout d'abord de l'interprétation des dispositions (juridiquement incontestables) du Statut de la Commission du Codex Alimentarius, qui ne constitue pas une réglementation explicite concernant l'acceptation des normes dans le sens d'une réception dans le droit national. L'article I-d) ne traite que de l'acceptation des normes par les gouvernements en tant que condition à leur publication dans le Codex Alimentarius. Cette formulation ne dit pas si l'acceptation est liée à quelque condition, telle que la déclaration de certaines conséquences juridiques que l'acceptation entraînera dans le contexte national.

Ce n'est que l'introduction des Principes généraux dans le dispositif réglementaire de la Commission du Codex Alimentarius qui a conféré à la notion d'acceptation de la norme une signification qui met en relief les conséquences juridiques de cette acceptation, dont la plus importante est la garantie de la libre circulation d'une denrée alimentaire conforme à une norme, acceptée sans réserve, sur tout le territoire national de l'Etat membre.

Toutefois, les modalités d'acceptation établies dans les Principes généraux, et leurs conséquences juridiques pour le pays membre qui accepte, ne sauraient être considérées que comme conditions techniques de réception des normes; il ne s'agit point de conditions générales essentielles. Cette appréciation trouve sa justification première dans le fait que la nature juridique des Principes généraux n'a pas été définitivement clarifiée quant à leur élaboration et leur contenu. En outre, il ne faut pas perdre de vue que certaines des conditions prévues, notamment la garantie de la libre circulation des produits alimentaires conformes aux normes, exigeraient, au sens strict, des engagements, de la part du pays membre qui accepte, qui ne sauraient être contractés par la seule réception de la norme dans le droit national. En effet, des implications importantes résulteraient, par exemple, de réglementations ne relevant pas de la législation relative aux denrées alimentaires mais qui peuvent influencer sur la libre circulation, telles que les dispositions réglementaires sur la protection de la propriété industrielle. Il faut aussi tenir compte des réserves se faisant jour à la lumière de la jurisprudence. Il s'ensuit que les conditions générales de réception des normes de la Commission du Codex Alimentarius sont à dériver exclusivement du droit des pays membres de la Commission du Codex Alimentarius, étant donné que le dispositif réglementaire de la Commission du Codex Alimentarius ne contient pas de conditions juridiquement contraignantes et pratiques.

a) Principes généraux de la législation alimentaire

Lorsqu'on considère si une norme alimentaire internationale pourra être acceptée en Allemagne, on examine en premier lieu les principes qui déterminent la législation allemande en matière de produits alimentaires. Ce sont la protection contre les atteintes à la santé, et la répression des fraudes dans le commerce alimentaire.

L'élément essentiel en est que le principe de la protection contre les atteintes à la santé a un champ d'application assez vaste, englobant aussi les cas où les caractéristiques d'un produit alimentaire seraient susceptibles de provoquer une atteinte à la santé sans que la certitude en soit acquise. Ceci vaut également pour le principe de la répression des fraudes. Aussi l'emploi de désignations, indications et présentations susceptibles d'induire le consommateur en erreur est-il interdit. En ce qui concerne la fraude par utilisation de désignations, indications ou présentations frauduleuses, la loi elle-même prévoit qu'il y a notamment fraude (tromperie) lorsqu'un produit alimentaire se voit attribuer des effets que les connaissances scientifiques ne lui reconnaissent pas ou qui ne sont pas suffisamment établis du point de vue scientifique.

Pour ce qui est de la réception des normes de la Commission du Codex Alimentarius, les conclusions qu'on peut en tirer ne sauraient avoir qu'un caractère d'orientation général. La réception n'entrera en ligne de compte que si les exigences de la norme relatives aux caractéristiques et à l'étiquetage du produit répondent aux principes rigoureux de la législation allemande en matière de denrées alimentaires.

Or une conclusion concrète et pratique ne sera possible que si les exigences des normes sont comparées aux réglementations spécifiques de la législation allemande, plus particulièrement aux ordonnances et décrets relatifs aux denrées alimentaires dans lesquels ces principes sont concrétisés. La question de savoir si une norme correspond aux principes généraux de la législation alimentaire allemande se réduit donc pratiquement à celle de savoir si la norme satisfait aux prescriptions générales et spécifiques allemandes relatives aux produits alimentaires.

Dans cet ordre d'idées, il faut également ranger la fonction pénale de la législation alimentaire allemande parmi les principes généraux de cette législation. Les violations des prescriptions relatives aux denrées alimentaires font partie en Allemagne des faits reprehensibles (infractions contre l'ordre) qui entraînent des sanctions de droit pénal. Il s'ensuit, pour la réception de normes alimentaires, que leur contenu matériel doit satisfaire au principe de leur détermination en termes de faits si elles veulent obtenir le même rang que la législation allemande des produits alimentaires.

b) Dispositions constitutionnelles

Par rapport au droit constitutionnel, la réception des normes de la Commission du Codex Alimentarius pose trois problèmes majeurs.

Il faut se demander tout d'abord à qui revient la compétence de la réception en Allemagne. A ce sujet, il n'y a pas de doute: le gouvernement fédéral, en vertu de l'article 74 n° 20 de la Loi fondamentale, est compétent en matière de législation dans le domaine du commerce des produits alimentaires, et il l'est aussi pour la réception des normes alimentaires. Théoriquement, la réception de normes par les Länder serait concevable dans des cas particuliers, mais cette considération est sans conséquences pratiques.

Une deuxième question d'ordre constitutionnel est soulevée par l'article 59 de la Loi fondamentale, qui prévoit que les traités ayant trait à des matières relevant de la législation fédérale sont assujettis à l'approbation ou l'intervention, sous forme de loi fédérale, des organes compétents en matière de législation fédérale. C'est ici que se pose le problème de la nécessité d'une ratification.

La réponse dépend essentiellement de la question de savoir si la réception d'une norme de la Commission du Codex Alimentarius est l'expression d'un traité. La réception au sens d'une "acceptation" de la norme pourrait faire l'objet d'un traité entre les membres de la Commission du Codex Alimentarius, même si un instrument formel faisait défaut. La simple constatation de l'existence de relations contractuelles effectives serait suffisante. Outre l'élaboration en commun entre les Etats membres de normes, spécifiquement envisagée, la disposition relative au retrait ou à l'amendement des déclarations d'acceptation prévue au N° 6

des Principes généraux pourrait constituer un point de repère pour l'acceptation d'un traité. Cette disposition peut s'interpréter comme clause de dénonciation, courante dans les traités de droit international public.

D'autre part, il y a toute une série de raisons qui s'opposent à l'acceptation d'un traité.

Au sujet de la clause de dénonciation, au N° 6 des Principes généraux, il faut noter qu'en tant que telle elle n'autorise aucune conclusion au sujet du caractère de l'acceptation. Ce caractère devrait se dégager en premier lieu des autres dispositions relatives au contenu contractuel proprement dit. Il faut constater ici qu'il y a un critère contractuel décisif qui fait défaut: celui de la réciprocité. Le statut, le règlement intérieur et les principes généraux ne contiennent pas d'indication, explicite ni implicite, quant à une réciprocité à l'allure de traité entre les Etats membres de la Commission du Codex Alimentarius. Le statut ne règle à l'article 1d) que les conditions de la publication des normes, le règlement intérieur ne prévoit, dans les dispositions relatives au vote (Article IV N° 6, Article VI), que des décisions majoritaires contraires au principe de la réciprocité contractuelle; les principes généraux sont orientés envers exclusivement - abstraction faite de leur problématique juridique - l'engagement unilatéral de l'Etat membre qui accepte. Aussi l'obligation prévue par 4 (C) (i) implique-t-elle seulement que le pays qui accepte assurera l'application uniforme de la norme à tous les produits de production locale ou importés sur son territoire. En vertu des principes généraux, cette obligation ne suppose pas la réserve de la réciprocité. On peut constater en conséquence que prédominent les raisons qui vont à l'encontre d'un traité pour l'acceptation de normes de la Commission du Codex Alimentarius. Aussi la condition de la nécessité d'une ratification énoncée à l'article 59 de la Loi fondamentale n'est-elle pas remplie.

La troisième question d'ordre constitutionnel se pose à la République fédérale d'Allemagne en sa qualité de pays membre des Communautés Européennes.

Dans la mesure où il s'agit de normes qui, dans leur substance, ont trait au domaine du droit communautaire harmonisé (Directives relatives au rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires), la réception des normes donne lieu à des problèmes spécifiques.

L'engagement des Etats membres dans le cadre du droit communautaire signifie tout d'abord que la réception de normes ne saurait s'effectuer unilatéralement, de façon à rendre nécessaire une modification des dispositions communautaires fixées dans le contexte national. Un tel objectif devrait être coordonné avec l'ensemble des pays membres.

Or, même la réception de normes dont le contenu correspond au droit communautaire - qu'il s'agisse de l'acceptation sans réserve ou de l'acceptation assortie de légères dérogations - ne semble guère possible par la seule déclaration unilatérale du pays membre.

Dans ce cas, la réception de la norme pourrait impliquer une obligation vis-à-vis de la Commission du Codex Alimentarius (idée de l'accord parallèle), qui ne permettrait pas à l'Etat membre de continuer à coopérer sans restriction au développement du droit communautaire. Cette conséquence ne serait guère compatible avec l'obligation des pays membres de témoigner d'un esprit communautaire (Article 5 du traité instituant la CEE).

Indépendamment des deux cas de réception de normes qui ont été analysés ci-dessus, concernant le droit communautaire dans le domaine du rapprochement des législations en matière de produits alimentaires, s'est posée la question de savoir si les pays membres des Communautés Européennes ont, dans ce cadre, une compétence propre pour la réception de normes. La Commission a dérivé, des principes de la décision de la Cour européenne de justice n° 22/70 du 31/3/71 (Jugement AETR), la compétence exclusive de la Communauté pour la réception (acceptation) de normes du Codex, dans la mesure où les normes concernent des droits communautaires existants, et ceci également dans le domaine du rapprochement des législations en matière de produits alimentaires. La discussion, à ce sujet tâtonnante en République fédérale d'Allemagne, reste toujours ouverte. Reste également à clarifier une série de questions pratiques qui surgiraient lors de l'acceptation de normes par la Communauté.

Ceci touche avant tout à la question de savoir si une déclaration d'acceptation par la Communauté ou pour elle peut être faite, à l'égard de la Commission du Codex Alimentarius, sans que la Communauté en soit membre.

Quelles que soient les solutions à ces questions, il reste acquis que la réalisation de droit d'une réception de norme par la Communauté doit s'effectuer au moyen des dispositions visant le rapprochement des législations alimentaires. Dans l'opinion allemande, c'est la directive (et non pas le règlement) qui est l'instrument approprié pour la transposition du droit communautaire dans le droit national, ce qui exige la collaboration des pays membres.

c) Dispositions institutionnelles

Les dispositions institutionnelles décisives lors de la réception des normes dépendront essentiellement des conséquences juridiques liées à cette réception. Dans la mesure où la réception se borne à constater la conformité de la législation alimentaire en vigueur, le seul gouvernement fédéral est compétent. Mais lorsqu'un engagement juridique vis-à-vis la Commission du Codex Alimentarius est envisagé, il faudra respecter les dispositions institutionnelles qui régissent la législation alimentaire.

Dans ce contexte, il importe de savoir que les lois relatives aux produits alimentaires votées par le Bundestag, de même que les décrets à émettre en la matière par le gouvernement fédéral (le plus souvent par le Ministre de la jeunesse, de la famille et de la santé), requièrent l'approbation du Bundesrat.

3. - Forme et portée juridique de l'acceptation des normes alimentaires

Partant de l'hypothèse jusqu'ici acceptée qu'il n'y a pas lieu à ratification pour la réception des normes de la Commission du Codex Alimentarius, il n'est pas nécessaire de discuter ici des dispositions de la loi fédérale concernant la ratification.

Afin de pouvoir satisfaire à l'obligation résultant de l'acceptation d'une norme, exigeant l'application uniforme et impartiale des spécifications de la norme à tous les articles de production locale ou importée (N° 4 (C) (i) des Principes généraux), il faut un règlement doté de force obligatoire, dans la mesure où la garantie de la libre circulation d'un produit conforme à la norme (N° 4 (B) (i) des Principes généraux) doit être respectée.

Un tel règlement peut être pris en République fédérale d'Allemagne soit par loi soit par ordonnance. Un texte réglementaire est théoriquement concevable mais, eu égard aux dispositions des normes de la Commission du Codex Alimentarius, très spécifiques et souvent restreintes à quelques produits particuliers, il est exclu en pratique, étant donné que les réglementations en Allemagne - comme l'a confirmé en dernier lieu la loi sur les produits alimentaires et les biens de consommation courante du 15 août 1974 - se bornent à établir des principes importants, les détails généralement du domaine des ordonnances. La loi précitée confère tous les pouvoirs réglementaires nécessaires à cet effet. La réception de normes par voie d'ordonnance signifierait que la norme serait, dans son contenu, incorporée dans l'ordonnance. Par là, elle ne figurerait plus comme matière autonome formelle. Or, ceci - pour des raisons de politique du Codex - ne constituerait pas une solution optimale. Dans l'optique de la politique poursuivie par le Codex, il serait regrettable que la motivation de certaines réglementations ne soit pas clairement ramenée à son origine dans le Codex Alimentarius. Du point de vue politico-juridique il serait également regrettable que l'idée d'appliquer, pour l'appréciation des produits alimentaires, des normes offrant une plus grande flexibilité que la législation rigide traditionnelle, ne soit pas exploitée.

On pourrait s'approcher de cette idée par un système de renvois à des normes, mais certaines difficultés surgiraient au moment de conférer aux normes une valeur juridiquement obligatoire au sens des dispositions des lois et règlements. Dans ce cas, il faudrait prévoir des exigences spéciales concernant la publication des normes et leur contenu (renvois "rigoureux") ainsi que des questions de droit technique telles que la forme à donner à la disposition juridique qui renvoie à la norme. Une autre forme de réception de normes pourrait résider dans leur introduction dans le Code allemand des denrées alimentaires dont on a déjà parlé.

La réception des normes canine principe directeur du Code allemand des denrées alimentaires équivaldrait à abandonner la caractère obligatoire des dispositions des normes prévu per les Principes généraux. Par contre, correspondrait-elle le mieux à l'idée initiale d'un Code de denrées alimentaires conçu comme recueil de recommandations.

Selon les dispositions régissant le Code allemand des denrées alimentaires, le gouvernement fédéral ne pourrait pas y introduire de lui-même les normes, les principes directeurs étant établis par la seule Commission indépendante du Code allemand des denrées alimentaires.

Il est cependant intéressant de savoir que le § 33 alinéa 2 de la loi sur les produits alimentaires et les biens de consommation courante oblige la Commission du Code allemand des denrées alimentaires à respecter les normes alimentaires internationales reconnues par le gouvernement fédéral. Retenons seulement dans ce contexte que par "respect" il ne faut pas entendre une réception systématique de normes par la Commission du Code allemand des denrées alimentaires, pas plus que la formulation "normes alimentaires internationales reconnues par le gouvernement fédéral" ne permet de tirer des conclusions quant à l'attitude du gouvernement fédéral envers la question de l'acceptation des normes.

4. - Contrôle national de la conformité des produits alimentaires aux normes internationales

A condition que la réception des normes dans la législation nationale alimentaire s'effectue par constatation de conformité ou par adaptation du droit national au contenu matériel de la norme, le contrôle de la conformité des produits alimentaires avec la norme internationale ne pose pas de problèmes particuliers par rapport au système actuel du contrôle des aliments. Les autorités chargées de la surveillance des produits alimentaires se contenteraient de vérifier le respect des prescriptions indifféremment pour les denrées alimentaires de production locale et les produits importés. Un examen effectué sur la base de normes juridiquement autonomes ne saurait avoir lieu.

En ce qui concerne les méthodes du contrôle, les dispositions d'une norme sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage pourraient -dans la mesure où elles ne sont pas acceptées comme disposition juridique - entrer dans un recueil officiel, juridiquement non obligatoire mais doté d'une autorité spéciale, qui serait publié par l'Office fédéral de la santé en vertu du § 35 de la loi sur les produits alimentaires et les biens de consommation courante du 15 août 1974.

Dans la mesure où la norme ne fixe pas de méthodes de surveillance, les méthodes de contrôle nationales seraient à appliquer, comme c'est d'ailleurs le cas dans le domaine des directives alimentaires de la Communauté européenne.

Des méthodes de surveillance nationales divergentes constituent un obstacle majeur à la reconnaissance réciproque de contrôles, dont les conditions sont d'ailleurs fort complexes.

ABSTRACT

The reception of international food standards in the
Federal Republic of Germany

by

R. GARTNER

Dr. jur., Federal Minister for Youth, the Family, and Health
Bonn

It is the tradition in Germany that, on the grounds of public safety, food legislation (except where wine is concerned) must be kept distinct from those domains of law where a curtailment of national sovereignty, e.g. by the acceptance of international standards, might become necessary. Nor has the accession of the Federal Republic to the EEC changed this, since this obligation of reception, where the European Communities are concerned, derives from supranational law and not merely the law of a foreign country.

Again, the requirement that binding force be attached to international food standards is incompatible with the German system. Under the latter, standards are supposed to be considered by analogy with national food standards, which have no binding force.

Thus, the reception of Codex standards is essentially subject to the decision Of the national legislator. It rests with him to decide whether the standardized product shall circulate freely within the national territory, and shall do so in such a way that the safeguarding of public health is ensured and for purposes of controlling fraudulent practices.

In order to be accepted in the law of the Federal Republic, an inter/-national food standard must: 1) as regards food legislation: comply with all the requirements of the laws in force; 2) as regards criminal law: define what constitutes an offence; 3) as regards constitutional law: have been ratified by the Federal Government (a question which can legitimately arise only when the standard enjoys treaty status or implies contractual obligations between States). The law in which it is contained must have been promulgated with the approval of the Bundesrat; 4) as regards Européan Community Law: be compatible with the requirement that Member States shall display a European Community spirit.

A further point considered is how an international food standard can be made compulsory when it has not been ratified. The paper concludes with a brief description of national machinery for determining the conformity of food products with national standards,

4. THE TRANSFORMATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS INTO AUSTRIAN LAW

by

Walter Barfuss, Dr. Jur., Dr. rer. pol.,
Lecturer at the University of Vienna,
Attorney-at-law in Vienna

I. The Republic of Austria is a federal state, consisting of nine autonomous territories ("states"). The federal constitution divides the legislative and executive powers between the federation and the states according to certain subject matters.

The entire public administration has to be carried out on the basis of law. Law in this respect are primarily statutes, but also treaties approved by the Federal Parliament. This so-called "principle of legality", which establishes priority of formal statutory law, is one of the most important constitutional rules in Austria.

Legislation and execution in the field of food law are federal matters. Besides, the states lack any capacity to act in the field of international law. Only the federal government is a legal entity under international law.

In Austria there are several statutes and implementing regulations dealing with foodstuffs. The most important of them is the Statute on Food 1951 ("Lebensmittelgesetz") which has its origin in a law of 1896. A new bill regarding food law will soon be passed by Parliament. Meanwhile published in BGBl 1975/86. The new Statute on Food 1975 will come into force July 1st, 1975. There are no treaties of major importance concerning food law.

The current Austrian food law does not contain any provision for the transformation of international regulations into Austrian law. Rather, the problem is solely a constitutional issue. At this point it should also be noted that Austria is not subject to any supranational legislative authority - at least not in food matters. If bilateral or multilateral institutions should be given the power to enact laws binding their members, this could only be achieved on the basis of a treaty whereby the national governments give up some of their sovereignty. Under Austrian law such a treaty is only valid if it is properly transformed into internal law ; the transformation requires among others a two-third majority in Parliament.

II. If international food regulations are to be transformed into Austrian law, there are as a rule two possibilities: either the respective regulation is incorporated in an Austrian statute pursuant to the constitutional rules on the enactment of (ordinary) statutes, or a treaty is concluded and afterwards approved by Parliament. If the substance of the international regulation to be transformed is already sufficiently enough defined, e.g. in a treaty or statute, so that for its execution an administrative executing order will suffice, no further formal statute or treaty approved by Parliament is necessary. The situation is similar, if the substance of the respective international regulation is suitable for adoption into the "Austrian Book of Food Provisions" by the competent Ministry based on a vote of the Codex Commission. To be sure, in both instances only a de-facto reception takes place, while neither in the field of international law nor of formal statutory law a change occurs.

III. The transformation of international treaties into Austrian internal law is covered by the so-called "principle of adoption". The adoption of international treaties into internal law is achieved only by comparatively complicated internal legal measures, if the treaty modifies or complements existing laws.

In practice a treaty is considered to modify (complement) existing laws, whenever the treaty establishes new law which - were it internal law - could be enacted only by a Parliamentary vote. Since in Austria a strong priority is given by the Constitution to formal statutes, a formal statute or a law-modifying (complementing) treaty will be required in practically every case of transformation of international food regulations. This principle cannot be evaded without amending the federal constitution. An amendment to the Constitution may also be achieved by way of a treaty and requires a two-third majority in Parliament.

IV. The texts of international treaties are drawn up according to the rules of international law, namely through negotiation and signing or through accession or through drafting by international organizations. In the latter case decisions of the majority may replace the signing. At the end of this procedure the wording of the treaty is determined notwithstanding permissible reservations as the case may be.

After that the internal procedure follows. In Austria, law-modifying (law-complementing) treaties may only be concluded with the consent of the National Council. This means that the texts of treaties have to be presented to the Parliament by the Government. The National Council, one of the two Chambers of Parliament, may then consent to the conclusion of the treaty. In this procedure it has to observe the constitutional rules regarding the enactment of statutes. The decision of approval must then be presented to the Federal Council, the second Chamber of Parliament. If the Federal Council does not veto the decision of approval within eight weeks, the treaty may be ratified by the Federal President. The ratified treaty will be enforceable after publication in the Federal Gazette.

To be sure, under international law the initialling of a treaty is already followed by certain legal effects. But an initialled treaty as such is neither binding in international law nor can it be executed by state organs. Only when ratified by the Federal President, the treaty is consummated under international law, and only when duly published in the Federal Gazette, the treaty is binding as a matter of internal law. If the treaty consummated in this way contains sufficient detail to be executed -this question is rather rigidly judged in practice -, the treaty is called "self-executing". Otherwise the treaty has to be implemented by additional statutes. Moreover, on the occasion of approval of the text of a treaty the National Council may decide that the respective treaty has to be executed in any event by the enactment of statutes. This case is called "reservation of execution".

V. Under the Austrian Constitution law-modifying (law-complementing) treaties rank as a matter of internal law equally with formal statutes. If the treaty is self-executing or if - e.g., due to a reservation of execution - implementing laws have been enacted, the respective laws are to be applied as national law by the authorities and the subjects have to obey these laws like any other state law. From this follows that violations of these laws are to be prosecuted, either by administrative agencies or courts, depending on which one has jurisdiction in the particular case. If state foodstuff-investigating institutions receive information of violations of such international food laws which have been transformed into Austrian law, they are obliged to give notice to the public prosecutor's office respectively to the administrative authority and - as in the case when an internal food statute is violated - criminal proceedings are instituted. All procedural rules for proceedings in courts or before administrative agencies have to be applied in the same manner as they are when internal laws are violated. Under Austrian constitutional law treaties approved by Parliament are, in fact, regarded internal laws. For, according to the Austrian constitution, treaties are fully integrated in the internal sources of law. Law-modifying or law-implementing treaties rank equally with internal federal statutes, unless they have been approved as constitutional amendments in which case they are of constitutional rank. Treaties concluded with the approval of the National Council are - like statutes -subject to constitutional control by the Constitutional Court ; they are treated like statutes in the formal meaning of the word. This also means that in internal law the principle of "lex posterior derogat priori" is applicable.

VI.. The constitutional system of transformation of international regulations into Austrian law appears comparatively complicated on the one hand, but is relatively simple bearing in mind that only internal legal rules must be observed.

The consequences for the transformation of international food regulations into Austrian law are obvious.

Very seldom will it be possible to adopt international regulations through promulgation of implementing orders or through insertion in the "Austrian Book of Food Provisions". For this requires that the respective regulation is in substance already covered through a statute or a treaty. Rather, in most instances it will be necessary to either enact a formal statute or to conclude a treaty to be approved by Parliament, if international food regulations are to be transformed. Recommendations or adoption by international bodies in this respect are only a means of information and motivation ; they have no legal force whatsoever.

RÉSUMÉ

La transposition des normes alimentaires internationales dans le droit autrichien

par Walter Barfuss, docteur en droit et en sciences politiques, avocat, charge de cours à l'Université de Vienne

Les compétences législatives et exécutives en matière de droit de l'alimentation, aussi bien que la personnalité de droit international, appartiennent en Autriche non pas aux *Laender* mais exclusivement au pouvoir fédéral. Or, sur la manière de prévoir et organiser dans ce pays la transposition dans l'ordre juridique interne des normes alimentaires internationales, les dispositions pertinentes-qu'il s'agisse de celles de la loi sur les denrées alimentaires ou des conventions internationales- sont muettes. Aucune de ces conventions, d'ailleurs, ne porte renonciation dans ce secteur à la souveraineté nationale en faveur d'une autorité supranationale.

Il reste dans la pratique que ladite transposition a lieu selon l'un ou l'autre des modes suivants: a) la promulgation d'une loi; b) la conclusion d'une convention internationale; c) l'incorporation de la substance de la norme envisagée dans une disposition de la réglementation ou du *Codex Alimentarius Austriacus*. Les deux premiers d'entre ces trois modes de transposition sont les plus fréquents, parce que les plus conformes à l'esprit de la Constitution, et sont en tout cas les seuls admis lorsqu'il est question de modifier ou compléter le droit en vigueur.

Le présent rapport expose en détail la marche à suivre, sur le plan tant international qu'interne, pour assurer l'élaboration et la transposition des normes alimentaires internationales. Les juristes autrichiens distinguent entre la convention internationale exécutoire de par elle-même-c'est-à dire pouvant être mise en oeuvre sans besoin d'édicter des dispositions réglementaires - et celle "à mise en oeuvre réservée" dans le cas contraire. Quoiqu'il en soit, la convention internationale est assimilée à une disposition de droit interne sous le triple rapport de son régime de sanctions, de ses voies d'exécution et du contrôle de sa constitutionnalité.

5. LA RECEPTION. DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES EN BELGIQUE

par

H. Lotz, docteur en droit

et

C. Kestens, ingénieur chimiste

(Ministère de la Santé publique, Bruxelles)

I.- STRUCTURES DE LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES

A. Les principes généraux du droit de l'alimentation

On ne peut pas dire qu'il existe, au niveau du droit interne, des dispositions affectant l'interprétation ou la mise en oeuvre des normes alimentaires internationales. Ce n'est que par le biais de la ratification des traités ou conventions internationales que le législateur belge a accepté certaines dispositions qui affectent l'interprétation ou la mise en oeuvre des dites normes. Citons ainsi la compétence préjudicielle de la Cour de Justice instaurée par l'article 177' du Traité de Rome.

D'un point de vue plus général, certains principes généraux de droit, comme celui de la protection de la santé du consommateur, apparaissent en filigrane dans certains traités. Ainsi, l'article 36 du Traité de Rome admet "les interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation, ou de transit, justifiées pour des raisons de protection de la santé et' de la vie des personnes". Ce souci apparaît également au niveau de la Charte de l'O.N.U. - "solution des problèmes internationaux de santé publique" (art. 55 de la Charte) - et du Traité de l'Union Economique Benelux dont l'art. 29 institutionnalise une "Commission spéciale pour la santé publique", qui est chargée d'exécuter des délibérations, de faire des propositions susceptibles de promouvoir le fonctionnement de l'Union Economique Benelux dans son domaine particulier.

B. Les règles constitutionnelles

La prolifération de traités ou conventions internationales a eu pour effet de créer de nouvelles normes juridiques qui sont de nouvelles sources du droit.

Depuis de nombreuses années la législation belge, au nom de la nécessité et du réalisme politique, a approuvé toute une série de Traités internationaux, alors que la Constitution belge ne prévoyait pas expressément de délégation de pouvoirs à des organes supranationaux.

En ce qui concerne les denrées ou substances alimentaires, citons notamment :

- La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 et approuvée par la loi du 14 décembre 1945 ;
- le Statut du Conseil de l'Europe, signé à Londres le 5 mai 1949 et approuvé par la loi du 11 février 1950 ;
- le Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, signé le 25 mars 1957 et approuvé par la loi du 2 décembre 1957;
- le Traité instituant l'Union Economique Benelux, Convention transitoire et Protocole d'exécution, signés à La Haye le 3 février 1958 et approuvés par la loi du 20 juin 1960.

Comme ces traités internationaux entraînaient une certaine délégation de souveraineté nationale - c'est-à-dire une délégation de certaines compétences législatives, exécutives, judiciaires, fiscales - à des organisations internationales, le législateur belge, agissant en qualité de "pouvoir constituant", a voulu, à l'unanimité, confirmer les ratifications antérieures et mettre fin, pour l'avenir, à toute controverse juridique en ce domaine.

C'est ainsi que, le 20 juillet 1970, a été inséré dans la Constitution belge un article 25bis rédigé comme suit : "L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public".

En utilisant les termes "exercice de pouvoirs déterminés", le constituant a souligné qu'il ne s'agissait pas d'un abandon définitif de souveraineté ou de pouvoir, mais de l'attribution à des institutions supranationales de l'exercice de certaines compétences dans la limite et le temps convenus. Cette délégation peut résulter soit d'un traité, soit encore d'une loi interne qui attribuerait certaines compétences à des institutions internationales existantes.

En ce qui concerne l'interprétation des normes internationales par les Cours et Tribunaux, il y a lieu de souligner que celle-ci varie en fonction de la hiérarchie des dites normes et de la délégation plus ou moins grande de souveraineté qui a été acceptée par le législateur belge lors de la ratification du traité.

En fonction de cette hiérarchie, nous citerons :

- 1) L'article 189 du Traité de Rome, qui dispose que : "Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout Etat membre. La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les des-

tinataires qu'elle désigne. Les recommandations et les avis ne lient pas".

La Cour de Cassation en son arrêt "Le Ski" du 27 mai 1971 (Pas. 1971, I, 886) a estimé que la Communauté Economique Européenne constitue un nouvel ordre juridique de caractère international. Confirmant la prééminence de la norme de droit international à effets directs, dans l'ordre juridique interne des pays membres, sur une norme contraire même postérieure, la Cour a décidé que le juge doit donner la préférence à la règle de droit international. Cette position est encore confirmée dans les conclusions de Monsieur Ganshof van der Meersch, Procureur Général, précédant l'arrêt de la Cour de Cassation du 3 mai (J.T. 1974, p.566).

Remarquons, en outre, que pour les dispositions du Traité entraînant une obligation devant être exécutée dans un délai déterminé, celles-ci deviennent directement applicables lorsqu'à l'expiration de ce délai l'obligation n'a pas été remplie. (Arrêt de la Cour de Justice du 16 juin 1965 dans l'affaire Lutticke ; Recueil 1966, p.293), confirmé par l'arrêt Reyners (Cour de Justice du 21 mai 1974).

2). L'article 19 du Traité de l'Union Economique Benelux prévoit que le Comité de Ministres du Benelux prend des décisions qui engagent les Etats membres. Ces décisions doivent être traduites dans la législation nationale conformément aux règles constitutionnelles des Etats membres. Ce sont des obligations de résultat, au même titre que les directives de la Communauté Economique Européenne.

3) Citons enfin, des sources très intéressantes et non négligeables de droit pour le législateur belge. Celui-ci d'ailleurs très souvent s'en inspire.

Ainsi l'article 57 du Traité de l'O.N.U. permet la création de diverses institutions spécialisées, pourvues d'attributions internationales, liées à l'Organisation des Nations Unies. C'est dans ce cadre que la PAO et l'OMS ont créé la Commission du Codex pour les normes alimentaires en 1962.

Il en va de même des résolutions du Conseil de l'Europe.

C. Les règles institutionnelles

C'est principalement le pouvoir exécutif qui est chargé de l'application des normes internationales, nonobstant le pouvoir d'appréciation des Cours et Tribunaux.

Très souvent une directive, une décision du Conseil de Ministres Benelux, peuvent comporter certaines mentions relevant soit de la ■ protection du consommateur, soit de préoccupations plus commerciales: comme la mention de quantité, les appellations d'origine, etc. C'est pour ces raisons que plusieurs départements ministériels, comme la Santé Publique et la Famille, l'Agriculture, les Affaires économiques, sont chargés de l'application des normes internatio-

nales en droit belge.

Ainsi, en vue d'arriver à une certaine cohésion des divers intérêts en présence, des représentants du Ministère de la Santé publique et de la Famille et des Affaires économiques siègent au sein de la Commission de la Santé publique Benelux.

Enfin, rappelons que le législateur belge, par la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, s'est efforcé d'assurer, d'une part, une coordination entre les objectifs poursuivis par les départements précités, d'autre part, une certaine cohésion dans l'action normative, en instaurant un système d'accord entre les divers Ministres concernés.

II.- Formes et portée juridique de la Réception des normes alimentaires internationales

Comme nous l'avons dit plus haut, le législateur a ratifié les traités internationaux entraînant une certaine délégation de compétences aux autorités supranationales.

Indépendamment des règlements, directives, décisions, résolutions émanant des autorités supranationales, le législateur s'était déjà efforcé de rencontrer les préoccupations de santé publique et de protection des consommateurs. Ainsi l'Exécutif a pu facilement trouver dans la législation existante les supports nécessaires pour apporter les compléments aux textes en vigueur.

Ainsi en matière de denrées ou substances alimentaires, l'article 1er; de la loi du 20 juin 1964 sur le contrôle des denrées ou substances alimentaires et autres produits dispose qu'en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine "le Roi est autorisé à réglementer et à surveiller l'importation, l'exportation, la fabrication, la préparation, le transport, la détention à des fins commerciales, la conservation, la vente et l'offre en vente, la cession à titre onéreux ou gratuit, la distribution et le débit de denrées ou substances alimentaires servant à l'alimentation".

"Ce pouvoir implique la possibilité de prescrire des mesures d'interdiction, de déterminer la composition des denrées et d'en arrêter les dénominations correspondantes ainsi que de promouvoir utilement l'information complète du consommateur, notamment en ce qui concerne les additifs".

L'impact des différentes sources des normes internationales en droit belge varie comme nous l'avons déjà souligné en fonction de leur hiérarchie

A. LE MARCHE COMMUN

1°) Les règlements du Marché Commun, qui ont une application directe pour les ressortissants des Etats membres, amènent néanmoins soit l'Exécutif soit le Législatif à compléter, voire à modifier, les lois et réglementations en vigueur.

Citons ainsi:

- Le Règlement n° 804/68 du Conseil du 27/6/1968 "portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers".

L'application directe de ce Règlement a eu pour effet que l'Exécutif propose au législatif l'abrogation de certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1935 relative aux beurres, margarines, graisses préparées et autres matières grasses comestibles.

- Le Règlement n° 2592/73 du Conseil du 24/9/1973 complétant le règlement CEE n° 816/70 en ce qui concerne les teneurs maximales totales en anhydride sulfureux des vins autres que mousseux et des liqueurs destinés à la consommation humaine directe dans la Communauté.

Comme ce Règlement prévoit en matière d'additifs une teneur inférieure à celle prévue dans l'arrêté ministériel du 10/9/1967 sur les additifs, ceci a abouti à une mise à jour de l'arrêté ministériel précité.

- Le Règlement CEE n° 1411/71 du Conseil du 29 juin 1971 en matière de lait et produits laitiers Ilapoussé l'Exécutif à prendre un arrêté royal, car les Règlements sont dépourvus de sanction.
- Le Règlement CEE n° 1265/69 de la Commission du 1/7/1969 concernant les méthodes de détermination de qualité applicables au sucre acheté par les organismes d'intervention.

Ce Règlement, s'appliquant essentiellement aux sucres qui font l'objet du commerce international, sera introduit dans la réglementation belge, en vertu de la Directive du Conseil du 12/12/1973, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant certains sucres destinés à l'alimentation humaine, et nécessitera soit une adaptation de l'arrêté royal du 7 novembre 1929 portant règlement sur le commerce des sucres, soit une nouvelle réglementation qui abrogera l'arrêté royal précité.

2°) De nombreuses directives CEE ont été prises et imposent aux Etats membres une adaptation de leurs législations en vue d'atteindre l'objectif poursuivi.

Plusieurs matières ont déjà été visées par celles-ci. Citons, comme exemple, les directives à propos du cacao et du chocolat (Conseil du 24/7/1973, déjà modifiée), de certains sucres (Conseil du 11/12/1973) et du miel (Conseil du 22/7/1974).

Enfin, en ce qui concerne les additifs, l'exemple qui suit démontre à suffisance la manière dont la réglementation belge réalise la réception des normes internationales.

Trois directives ont été prises, en date des 23/10/1962, 5/11/ 1963 et 13/7/1970, visant respectivement les colorants, les agents conservateurs et les antioxygènes.

Ces directives ont été respectivement traduites dans la réglementation belge comme suit :

- la Directive du 23/10/1962 par l'arrêté royal du 7/7/1966 "relatif au commerce et à l'exportation de matières colorantes pour denrées alimentaires et à l'exportation des denrées alimentaires colorées", ainsi que par l'arrêté ministériel du 8/7/1966 "complétant, en ce qui concerne les matières colorantes, la liste des additifs autorisés dans le commerce des denrées ou substances alimentaires" (liste positive).
- La Directive du 5/11/1963 par l'arrêté royal du 15/9/1967 "relatif à l'emploi des agents conservateurs dans le commerce des denrées ou substances alimentaires".
- La Directive du 13/7/1970 par l'arrêté royal du 12/4/1974 "relatif au commerce et à l'exportation des substances ayant des effets antioxygène et pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine ainsi qu'à l'exportation des denrées ou substances alimentaires traitées par des agents antioxygène" et par l'arrêté ministériel du 22/5/1974 relatif à la détermination des critères de pureté des substances ayant des effets antioxygène autorisées dans les denrées ou substances alimentaires (liste positive).

B. Le Benelux

Toute une série de décisions du Conseil des Ministres du Benelux a été appliquée soit par arrêté royal ou arrêté ministériel, étant donné que le Roi a de larges pouvoirs de réglementation qui lui sont conférés par l'article 1er de la loi du 20 juin 1964 sur le contrôle des denrées ou substances alimentaires et autres produits.

Certaines de ces décisions amèneront le législateur belge à modifier et réviser la loi de 1964, afin de respecter les engagements de la Belgique au niveau international.

Les matières visées par les décisions Benelux concernent le café-(Décision n° 173/19 du 31/8/1973 arrêté royal du 17/9/1968), les pâtes alimentaires (A.R. du 20/12/1966), les oeufs, le miel, les épices, la moutarde, les huiles, le thé, l'amidon et les poudres pour pudding et les méthodes de référence, le sel, les potages et bouillons (A.R. du 29/3/74).

C. L'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe

Citons parmi les résolutions ou recommandations, la résolution du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe 68 (26) du 20/9/1968 "relative à la protection des denrées alimentaires lors de leur préparation, manipulation et distribution", qui sert de base à l'élaboration de la réglementation belge pour l'hygiène des locaux.

En ce qui concerne la règle à appliquer en cas de conflit entre la norme interne existante et la norme internationale, les Cours et Tribunaux belges ont donné la primauté à cette dernière (cfr. *supra*).

Depuis l'arrêté "Le Ski" du 27 mai 1971, on peut dire que le droit constitutionnel belge a subi une révolution. Le Professeur P. de Visscher n'a pas hésité à qualifier cet article de "révision" silencieuse de la Constitution.

Comme le dit Monsieur Van Welkenhuizen (J.T. 2/11/1974, p.22), "la loi n'est plus cette règle souveraine qu'aucune norme ne saurait empêcher de produire ses effets et que les juges ne sauraient refuser d'appliquer".

Parallèlement, la Cour de Justice des Communautés Européennes a également entamé une évolution jurisprudentielle étonnante. Elle est allée jusqu'à dire que seraient illégales à ses yeux des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus garantis dans les Constitutions des Etats membres (voir-J.T. 2/11/1974).

Ainsi, le législateur belge est tenu de respecter les principes de droit international qui s'imposent à lui. Le juge, quant à lui, est a fortiori tenu d'appliquer la norme internationale, qui prévaut d'ailleurs lorsqu'elle est en contradiction avec une norme nationale même postérieure.

Enfin, pour être complet, signalons que le législateur belge s'est efforcé de trouver une procédure souple et rapide pour respecter les obligations internationales.

Ainsi, la loi du 18 février 1969 "relative aux mesures d'exécution des traités et des actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable" dispose en son article 1er que le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, peut prendre dans la matière considérée toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification des dispositions légales". Une pareille disposition pourrait un jour très bien être d'application en matière de santé publique en général et de denrées alimentaires en particulier.

En date du 2 février 1976, la Chambre des Représentants a approuvé le projet de loi relatif à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et autres produits, dont l'article 20 s'énonce comme suit :

"§ 1er - Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre dans le cadre du champ d'application de la présente loi toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

"§ 2 - Les dispositions des articles 13 à 19, 24 et 25 sont appli
 "cables aux infractions des arrêtés pris en application du § 1er
 "du présent article ainsi qu'aux règlements de la Communauté
 "Economique Européenne qui sont en vigueur dans le Royaume et qui
 "ont trait à des matières entrant, en vertu de la présente loi,
 "dans le pouvoir réglementaire du Roi.

"§ 3 - En cas de transgression des dispositions prises en vertu
 "des traités et des actes internationaux visés au § 1er, et non
 "érigées en infraction par les articles 13 à 18 de la présente
 "loi, celle-ci sera sanctionnée d'un emprisonnement de huit
 "jours à un an et d'une amende de vingt-six à quinze mille
 "francs ou de l'une de ces peines seulement.
 "Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, précise
 "dans les limites prévues à l'alinéa précédent, les infractions
 "et les peines applicables à chacune de celles-ci."

En vertu de ce texte, le Roi pourra dorénavant modifier ou compléter la loi existante par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et donner ainsi une base légale suffisante pour l'exécution des Directives de la CEE ou des décisions Benelux, dans la mesure où celle-ci n'y figure pas encore.

Le § 3 permet, en outre, au Roi, selon la même procédure, de déterminer dans une "fourchette de peines" les peines qui seront d'application à chaque obligation nouvelle qui serait insérée au niveau de la loi. Il reste à espérer que le Sénat de Belgique votera également cette disposition.

III.- CONTROLE NATIONAL DE LA CONFORMITE DES PRODUITS ALIMENTAIRES AUX NORMES INTERNATIONALES

A. Les sanctions

A notre avis, l'absence de sanction aux règlements, directives et décisions a pour fâcheux effet de vider ceux-ci d'une grande partie de leur substance; et ce, nonobstant la procédure de constatation des manquements des Etats aux obligations du Traité (art. 169 du Traité de Rome).

Il semble qu'actuellement l'orientation soit de laisser aux -Etats membres le soin de prendre les sanctions, chacun en fonction de ses dispositions pénales particulières.

Pareille procédure nous semble peu heureuse. En effet, on pourrait aboutir de la sorte à ce qu'une même infraction au Traité soit punie ou considérée différemment suivant l'endroit où elle est commise. C'est pourquoi une harmonisation des dispositions pénales semble devoir s'imposer.

Pour nous, l'article 172 du Traité de Rome permet implicitement aux règlements de prévoir des sanctions communautaires, qui seraient "self-executing". Nous pensons, pour exemple, à une amende libellée en unités de compte.

On peut même dire, comme le mentionne Jean-Victor Louis à ce propos: "juridiquement, les articles 40 et 75 du Traité de Rome, qui habilite le Conseil à prendre "toutes les mesures nécessaires" semblent lui conférer le pouvoir de prendre des sanctions communautaires". (J.V. Louis "Les règlements de la CEE").

Le législateur belge s'est efforcé de remédier à cette carence. Ainsi, dans la loi du 18 février 1969 précitée, il prévoit notamment que les infractions aux arrêtés pris pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux sont punies d'un emprisonnement de 8 jours à 6 mois et d'une amende de 50 à 10.000 francs (belges) ou d'une de ces peines seulement. Un tel dispositif pénal pourrait également être imaginé pour le respect des obligations internationales en matière de denrées alimentaires.

B. Aspects scientifiques et techniques

Les travaux du J.E.C.F.A. (Joint Expert Committee on Food Additives) inspirent dans une mesure importante la politique belge en matière d'additifs. Les D.J.A. (doses journalières admises) et les conclusions des travaux de ce comité sont à la base de l'appréciation d'un additif pour ce qui est du domaine toxicologique. Les règles générales quant aux facteurs à prendre en considération pour l'évaluation de la nécessité et de l'utilité de l'emploi d'un additif, telles qu'elles ont été établies par ce même comité au cours de sa première session sont d'application en Belgique.

Une source utile d'information résulte également des divers codes d'usages du Codex et des résolutions du Conseil de l'Europe (Accord partiel). Les documents de ces deux organismes relatifs à l'hygiène des locaux et du traitement dans le secteur alimentaire ont servi de base à l'élaboration du règlement belge relatif à cette matière.

Il en va de même de la Commission scientifique de la CEE, qui vient d'être renouvelée récemment et dont les rapports seront dorénavant communiqués aux pays membres. L'Administration belge pourra s'inspirer des conclusions de cette commission lors de l'élaboration ou de la rénovation de la réglementation dans le secteur alimentaire.

Dans un ordre plus général toute publication scientifique dont nous avons connaissance et qui est susceptible de modifier un point de vue actuellement valable dans une telle mesure qu'une adaptation de la réglementation belge en la matière s'indique, peut être soumise à l'avis et à l'appréciation du Conseil supérieur d'Hygiène de Belgique, qui possède un droit d'initiative pour proposer des mesures concrètes au Ministre de la Santé publique.

Les méthodes d'analyse appliquées dans le cadre de l'inspection des denrées alimentaires ne sont pas, en principe, imposées systématiquement en Belgique, contrairement à ce qui se passe dans certains autres pays. L'arrêté royal du 28 février 1891, qui règle le contrôle et le mode de prélèvement des échantillons

ainsi que l'organisation des laboratoires d'analyse pour les denrées alimentaires, prévoit explicitement que le chimiste qui effectue l'analyse doit mentionner dans son rapport la méthode qu'il a appliquée. Ceci implique qu'il a la liberté du choix de la méthode. Le droit de contre-expertise étant prévu en Belgique, de même que la possibilité d'une tierce expertise, à l'appréciation du tribunal, les échantillons sont donc à prélever en trois exemplaires. Si l'expertise officielle et la contre-expertise sont effectuées selon des méthodes différentes-ce qui, selon le système décrit, est possible - et que ces deux expertises mènent à des conclusions divergentes, le juge peut désigner un expert qui effectuera la tierce expertise en appliquant la méthode de son choix. Cet expert pourra donc, par la force des choses, être amené à instruire le juge de la validité des deux méthodes mises en oeuvre par ses collègues.

La réglementation belge concernant les denrées alimentaires qui, depuis 1890 et jusqu'à récemment, était d'inspiration uniquement nationale, évolue de plus en plus vers une harmonisation avec les réglementations d'autres pays, dans le cadre de traités internationaux multilatéraux. L'on peut considérer en première approximation qu'à la fin de 1975 plus de 50 %, sinon les deux tiers, des règlements belges seront inspirés de recommandations, règlements ou directives émanant du Benelux ou de la CEE.

Dans la majorité des cas, un règlement international concernant une denrée considérée fait l'objet d'une méthode de référence, relative à l'analyse et concernant les diverses normes quantitatives prévues dans ce règlement. Il est évident que, dans ce cas, les chimistes appelés à analyser les échantillons du service d'inspection sont tenus d'appliquer cette méthode de référence.

Petit à petit et au fur et à mesure que la réglementation belge s'élaborera, davantage encore, sur la base de règlements internationaux assortis de méthodes de référence pour l'analyse, le système fort libéral instauré en 1891, qui laissait le choix de la méthode au chimiste, sera remplacé par un système plus strict et, convenons-en, plus scientifique, de méthodes de référence ce que nous considérons comme un grand bien pour la bonne marche de l'inspection.

C. Aspects sociaux

Pour l'information du consommateur nous disposons, dans le cadre du droit belge de l'alimentation, en ordre principal, du canal de l'étiquetage. C'est dire toute l'importance qu'il faut attribuer à cet aspect de la réglementation. Les règlements belges actuels des denrées alimentaires sont rédigés de façon telle que la dénomination allouée à une denrée définie dans un arrêté constitue en soi, sous la responsabilité du service d'inspection, une garantie quant à la composition de cette denrée.

Une théorie, appliquée dans certains pays et qui actuellement et jusqu'à un certain point est honorée en Belgique, consiste à considérer cet aspect comme satisfaisant et suffisant du point de vue de l'information du consommateur. Celui-ci n'a pas à

être informé, par voie d'étiquetage élaboré, de la composition exacte de la denrée puisque cette composition est prévue et limitée réglementairement et garantie par un système de contrôle.

Une autre théorie, qui est appliquée dans certains pays et jusqu'à un certain point en Belgique et qui semble gagner du terrain dans les colloques internationaux, consiste à garantir par voie de règlement une information, la plus complète possible, parfois d'ailleurs pléthorique, du consommateur. Ceci implique donc un maximum de mentions sur les étiquettes entre autres celle de tous les ingrédients alimentaires et additifs, de diverses dates, telle celle de fabrication, de péremption, de fraîcheur et également d'éventuelles conditions de conservation, de numéros de lot ou de fabrication, d'un mode d'emploi pour les denrées destinées à être diluées ou traitées avant consommation.

La situation dans ce secteur sur la scène internationale étant dans une phase particulièrement dynamique (l'on s'en occupe notamment à la CEE et au Codex), il est difficile d'apprécier actuellement comment elle évoluera à l'échelon international et, partant, ce que sera la réglementation belge future.

Nous nous permettons toutefois d'espérer que nous parviendrons à utiliser, en un honnête compromis, les avantages propres à chacun des deux systèmes, tout en éliminant ce qui dans chacun d'eux constitue des excès.

A titre d'exemple, la nécessité de la mention d'une date de péremption sur les denrées périssables est pour nous un fait acquis. Plus essentiel encore nous semble de faire accompagner cette date des conditions de conservation pour lesquelles elle vaut- notamment de la température à laquelle il faut garder ces denrées périssables. Sans cette mention supplémentaire, il nous revient qu'une date de péremption est nulle et non avenue.

Importante également pour nous est la mention d'un mode d'emploi en langage clair, qui doit permettre au consommateur de préparer et d'utiliser la denrée, non consommable directement, dans les meilleures conditions de nature; à lui. garder le maximum de sa valeur nutritive.

Un domaine plus controversable est la mention de tous les ingrédients sur toutes les denrées. Les services d'inspection en retireraient indubitablement un grand avantage, mais il n'en va pas de même pour le consommateur.

Si l'on groupe les additifs sous le vocable de dénominations conventionnelles, telles que "agents conservateurs, antioxygènes ou émulsifiants", le consommateur à l'esprit inquisiteur n'en saura guère plus pour autant. Si, par contre, l'on impose la mention du nom exact de chaque additif, des dénominations comme "ester propylique de l'acide para-hydroxybenzoïque" ou "parahydroxytoluène" laisseront perplexes la plupart des consommateurs.

La solution de ce dernier problème d'étiquetage n'est donc pas si simple que veulent bien le faire croire certains milieux et il faudra une somme considérable de bonne volonté et surtout de commun bon sens pour s'en sortir. Ces qualités n'ayant jamais fait défaut en Belgique, nous nous permettons d'être optimistes.

L'information du consommateur par voie de publicité est réglementée en Belgique de façon négative. Il est interdit de faire une publicité dite mensongère, c'est-à-dire tendant à attribuer au produit en question des propriétés ou des qualités qu'il ne possède pas.

Une dernière forme possible d'information du consommateur consiste en un système de "public relations" établi par les soins de l'administration responsable des denrées alimentaires. Actuellement, tout journaliste de la radio, de la T.V. ou de la presse écrite, tout étudiant préparant un travail de fin d'études ou en général tout citoyen qui a un problème dans le secteur alimentaire, peut s'adresser au service responsable ou au fonctionnaire compétent qui, moyennant l'accord préalable éventuel des autorités supérieures, lui fourniront la réponse à toute question raisonnable.

Il n'est pas exclu qu'à l'avenir le département de la Santé publique envisage de prendre des initiatives en cette matière et fasse publier ou émettre par voie de communiqués de presse des avis ou recommandations à la population dans le cadre du problème de l'alimentation. Ces initiatives relèvent, en tout état de cause, des autorités supérieures du département.

ABSTRACT

The reception of international food standards in Belgium

by

H. LOTZ, Docteur en droit,

and

C. KESTENS, Ministry of Health, Brussels

International food standards are received into Belgian law thus: 1) by virtue of the general principles of interpretation and enforcement contained in international treaties or conventions; 2) pursuant to an article of the Constitution which authorizes the delegation of lawmaking or regulatory powers to international institutions; and 3) through the agency of the Executive - which, however, must respect the requirements of inter/ministry coordination prescribed by the law.

The authorities concerned have had no difficulty in finding in existing legislation the necessary powers to extend the terms of the enactments in force, which they have done by promulgating legislative and regulatory texts to bring EEC, Benelux and Council of Europe standards into Belgian law. In this connection, both national case law and the decisions of the Court of Justice of the European Communities affirm the primacy of the international rule over municipal law. Again, recent legislation has for certain specified cases (e.g., transport, protection of consumer health) instituted a simple and expedite procedure for securing Compliance with international obligations.

No penal provisions have so far been prescribed at the national or Community level in order to secure the enforcement of international obligations where food is concerned. However, from the scientific and technical standpoints, the control of product conformity to international standards may be secured by various means prescribed in the legislation. These are described in detail in the paper.

6. RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS IN DENMARK

by

Søren C. Hansen,
National Food Institute, Søborg, Denmark

1. Introduction

1.1. As a food exporting country Denmark has taken great interest in the development of international food standards. Denmark participated from the outset in the elaboration of the international code of principles concerning milk and milk products and associated standards.

This work was initiated by IDF (International Dairy Federation), later taken over by FAO, and finally incorporated in the Joint FAO/WHO Food Standards Programme. In a letter of 24th November 1959, from the Danish Ministry of Foreign Affairs, the Danish authorities wished to reserve their position with respect to deviations from the rules governing exports to countries which had not yet acceded to the Code, even if such reservation was covered by Article 6 to the said Code. As Denmark's accession to the Code would hardly require any action to be taken by the Danish authorities, the said rules could be applied in Denmark as soon as a suitable number of member countries had acceded thereto.

Accession by Denmark to the said Code would naturally depend upon its acceptance by a suitable number of importing and exporting member countries, including the most important producing countries.

Later on also several international standards for milk products were accepted in the same way.

1.2. From 1st of January 1973 Denmark became a member of the European Communities and agreed with the other EC-countries to a standstill in the field of food standardization until concerted action could be taken.

1.3. The membership of EC made it topical to revise the Danish Food Act. Especially there was a need to empower the Minister (for environmental protection) to issue permitted lists of food additives. A "positive list"-system was foreseen for the EC-member countries. The Food Act is Act n° 310 of 6th June, 1973.

1.4. According to the philosophy laid down by the Joint FAO/WHO Food Standards programme approval for the inclusion of a food additive in a "positive list" should among other things take account of any Acceptable Daily Intake or equivalent assessment, established for the food additives and of the probable daily intake of it from all sources.

1.5. Denmark seems to be the first country to subscribe fully to the Joint FAO/WHO guidelines. It may therefore be appropriate to devote this paper mainly to explain how this was done.

1.6. Because of its great food export, Denmark could not base its rules for food additives on Danish eating habits only. A system had to be developed which could be used worldwide and which would still be valid under changing food patterns.

1.7. It should be recalled that there is no interest from a health point of view in knowing the exact intake. It suffices to make sure that ADI is not being exceeded. As technological efficiency and the toxicological properties of the substances are normally not related, the technological efficiency may well be comparatively high in a certain case and the toxicity comparatively low. In such a case a rough estimation may show, that ADI cannot possibly be exceeded.

1.8. Old experience with the toxic substance ethyl alcohol has shown that the concentration of alcohol in a beverage must exceed 2-3 per cent before there are any noticeable toxic effects on the consumer. As shown below the limit of 2-3 per cent can be calculated from physiological quantities. This paper suggests that the same and similar physiological quantities which are universal factors and limiting intake, should be used to check that ADI is not being exceeded.

2. Thirst

2.1. Thirst is the avoiding reaction of the organism to liquid deficiency. Physiologists have studied closely the liquid requirement of man in various parts of the world and under many environmental circumstances. Expressed on the basis of body weight (as for ADI) the baby has the highest daily requirement. The requirement of the infant is met under ordinary conditions by a mixture of liquids which together

provide approximately 150 ml/100 Kcal (Food and Nutrition Board, 1964). Galagan, Vermillion, Nevitt, Stadt & Dart (1957) found that fluid intake from infancy through 10 yr of age decreased with time. Their study was carried out over 1 yr. in a hot climate and it showed that the total fluid intake at about 2 yr. of age had decreased to 1 oz/lb body weight. The standard deviation was 0.4 oz which means that 95 per cent of the children of that age consumed less than 1.8 oz/lb or 120 ml/kg body weight. The milk consumption was included, but not specified for each age group. Table 1 shows the relative proportion of each kind of fluid consumed for all children included in the investigation.

Table 1 - Percentage proportion of total fluids consumed by infants Cafter Galagan et al. 1957)

<u>Fluid consumed</u>	<u>Percentage of total fluid intake</u>	
	<u>Town 1</u>	<u>Town 2</u>
Drinking water	33.8	36.4
Water based beverages	9.6	11.2
Milk	47.9	39.9
Carbonated beverages	3.0	3.6
Other fluids	5.7	8.9

Consolazio (1963) in his survey on the energy requirements of men living under extreme environmental conditions reports that the fluid intake in one strictly controlled study of men working under the extremely hot desert sun averaged 7.9 kg/man/day, i.e. 4.8 kg from beverages, 2.6 kg from food, and 0.5 kg from oxidation processes in the body.

2.2. The above data on liquid intake lead to the conclusion that it is unlikely that any person will ever drink more than 100 ml/kg body weight/day from beverages, excluding milk. To come back on the example with alcohol, the metabolic rate of which ("ADI") is 2.5 g/kg body weight/day, this means that when the concentration, of alcohol is below 2.5 g/100 ml, the metabolism can always keep pace with the intake. 2.5 per cent of alcohol in a beverage is therefore safe.

2.3. This kind of reasoning leads to the conclusion that in general any chemical, present in beverages, only, is permissible as long as the concentration does not exceed ADI in 100 ml. If ADI is 10 mg/kg body weight/day, 10 mg in 100 ml or 100 mg in 1 litre (=100 ppm) is safe.

2.4. To take an example, ADI for a food colour may be 0-10 mg/kg body weight/day, and that particular colouring agent may be of technological interest in beverages only. It imparts sufficient colour to the beverages in concentrations below 100 ppm. In this case thirst will be the factor which limits the intake and guarantees that ADI cannot be exceeded.

2.5. Further considerations become necessary if the technological requirements cannot be met within the calculated limits. Table 1 furnishes evidence that, as far as soft drinks are concerned, 25 ml/kg body weight/day is a more reasonable figure than 100 ml/kg body weight/day. It is suggested that out of the geometrical progression 25-50-100 (ml/kg b. w./d.) the most appropriate figure should be chosen for the calculation. 25 ml could be used when dealing with soft drinks or wine, 50 ml when dealing with beer or milk. The variable thereby introduced is small, if not negligible.

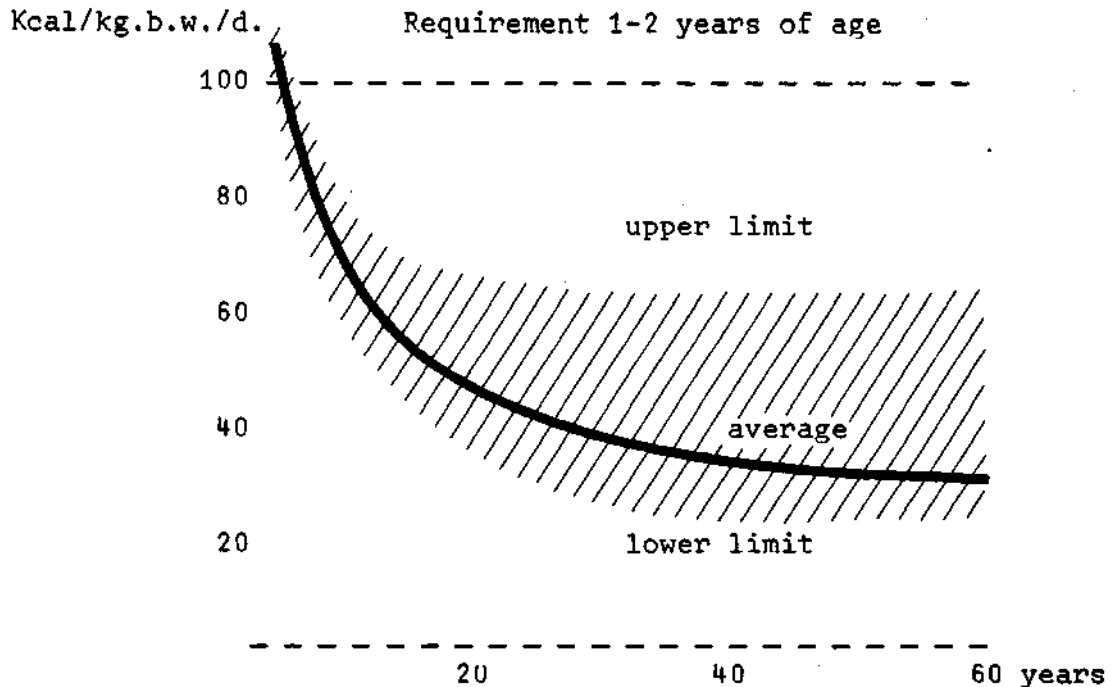
2.6. It may even be argued that the safety margin introduced by toxicologists out of considerations for (among other things) variations in consumption between individuals is not being impounded upon, and that the calculations therefore lead to too restrictive limitations of the use of food additives. It may be pertinent to ask the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives whether the approach here outlined might indicate a revision of the safety margin (100-fold).

3. Appetite

3.1. Appetite, the avoiding reaction of the organism to caloric deficiency, is a very sensitive physiological mechanism. The factor determining the intake is the calorie value of the food. The human diet is composed of high-calorie and low-calorie foodstuffs, which are subconsciously balanced in such a way that not only is the total calorie intake sufficient to maintain the body weight, but also is the calorie value of the diet as a whole (except beverages) well defined, and not far from 100 Kcal per 50 g of food.

3.2. When calorie intake is expressed in relation to body weight it shows about the same variation with age as liquid intake. See figure 1

Fig. 1



The newborn baby has a calorie requirement of 130 Kcal/kg body weight/day-. During the first year of life the requirement decreases gradually to 100 Kcal/kg/d. A further reduction takes place to 90 Kcal/kg at the age of four, to 50 Kcal/kg for the teen-agers, and down to 30 Kcal/kg for a 65-yr-old person. There are in fact wide individual variations in the physical activity of children, and account must also be made of the special energy demands of heavy workers and women under pregnancy and lactation.

3.3. A comprehensive survey by Consolazio (1963) of the energy requirements of men living under extreme environmental conditions concludes that:

- (1) In extremely cold environments a man performing light physical activities may consume from 35 to 46 Kcal, for moderate work from 47 to 55 Kcal, and for heavy physical activities his requirements range from 56 to 68 Kcal/kg body weight.
- (2) In a temperate environment, the energy requirements for corresponding physical activities are 32-44, 42-52 and 53-63 Kcal/kg body weight, respectively.

- (3) In extremely hot environments, the energy requirements may range from 55 to 61 Kcal/kg body weight for men performing a moderate degree of daily physical activity.

3.4. When a child approaches 1 yr. of age he partakes of the family meal, although the diet of the very young infant differs somewhat from that of the rest of the family. Bearing in mind that baby food should not contain food additives it seems unlikely that any person will receive more than 100 Kcal/ kg body weight/day or about 50 g of food/kg body weight/day. As for beverages it is concluded that in general any chemical is acceptable in foodstuffs as long as the concentration does not exceed ADI in 100 Kcal or in 50 g of food.

3.5. To take an example, ADI for a stabilizer may be 0-50 mg/kg body weight/day and that particular stabilizer may not be of interest in beverages, but only in other foodstuffs. The stabilizer will be acceptable without further proof in an amount of 50 mg per 50 g of food or 1000 mg in 1000 g of food (1000 ppm)

3.6. There is, however, often a technological interest in using stabilizers at higher concentrations than 1000 ppm or 0.1 per cent. Feeding experimental animals with more than 10 per cent of a certain compound in their diet encounters practical difficulties. If the toxicological data for a particular stabilizer are consulted it is likely to emanate, that the stabilizer was fed to rats without toxic effects at a level of 10 per cent in the diet (i.e. one hundred fold the above calculated permissible level in the human diet), but the real "no-effect level" was not established. It becomes thereby evident that here is an impasse of the requirement for a hundred-fold safety margin and the requirement established above in the chapter "appetite".

3.7. The following possible solutions might be investigated

- (a) A combination of several chemical compounds, each being used within the calculated limit, might do the technological job.
- (b) The hundred-fold safety margin might be revised in the light of the control of variables which the approach here outlined offers.
- (c) The compound may only occur in certain food items and thus be only part of the diet. Those food items may in themselves be limiting factors others than thirst and appetite.

4. Other limiting factors

4.1. While the variation in the intake of individual foodstuffs is large from person to person and from country to country,

the intake of calories "from the main categories of foodstuffs follows a universal pattern. In affluent countries there are the following clear trends :

Cereals show a downward trend from 50 towards 25 per cent of calories.

Fat, total, moves upwards approaching 50 per cent of calories.

Fat, visible, seems constant at 18 per cent of calories.

Meat, fish, eggs, are approaching 25 per cent of calories.

Milk and dairy products stay rather constant at 10-13 per cent of calories.

Sugar is moving slowly upwards, 16-18 per cent of calories.

Such knowledge of limiting factors may also be of use, when the intake of additives and pesticides is to be estimated.

5. EXAMPLES

5.1. Butylated hydroxyanisole

Evaluation (FAO Nutrition Meetings Report Series n° 31 - Sixth Report of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, Geneva, 5-12 June 1961).

Level causing no significant toxicological effect in the rat.

From consideration of the long-term studies in rats, the level causing no toxicological effect on feeding over a period approximating to the life span is 0.5 % of the diet. An inconstant effect on relative liver weight and body weight gain in one series is disregarded. 0.5 % (=5000 ppm) in the diet is equivalent to 250 mg/kg body weight per day.

Estimate of acceptable daily intakes for man

	mg/kg body weight
Unconditional acceptance	0-0.5
Conditional acceptance	0.5-2.0

Comment

For levels of use in the conditional dosage zone attention should be paid to the presence of other phenolic antioxidants in the diet or environmental conditions involving significant exposure to phenolic substances.

Many countries permit 200 ppm BHA calculated on a fat basis. Is this limit in consistence with ADI, which has been established at 2 mg/kg body weight/day?

Much to the regret of nutritionists, and the medical profession as a whole, the human diet in the wealthier parts of the world contains fat in an amount approaching 45 per cent of the calories. The high fat consuming group of the population will be the vulnerable group also from the point of view of intake of chemicals especially connected with the fatty part of the diet, e.g. antioxidants.

Out of 100 Kcal eaten not more than 45 Kcal are derived from fat, and because the calorie value of fat is 9 the high fat intake is 5 grams of fat ms per 100 Kcal. The legal limit

permits in 5 grams of fat $\frac{200 \times 5}{1000} =$ mg of BHA

The toxicologists permit 2 mg BHA/kg b.w./d. through the whole life time. Even when cautiously assumed that all fat contains BHA, and even when calculating on basis of the food intake of the highest consumer, the intake of BHA will not exceed half the ADI.

5.2. Propylene glycol alginate

Evaluation (WHO Food Additives Series n° 1 Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, Rome, 16-24 June 1971).

EVALUATION

Level causing no significant toxicological effects in the rat

5 % (50.000 ppm) in the diet equivalent to
2500 mg/kg body-weight/day.

	<u>Estimate of acceptable daily intake for man</u>		<u>mg/kg body weight</u>	
	Unconditional acceptance		0-251	
	estimated potential		mg/kg b.w./day	
	ppm	high intake	children	adults
Beer	100	50 ml		5
-ades	500	25 ml	13	
Sherbet	3000			
Dressings	3000	12,5 Kcal		
Cottage cheese	3000	+ 5 g	15	15
Frozen desserts	3000			

The estimated potential high intake with children is $13 + 15 = 28$ mg/kg b.w./day, and with adults $5 + 15 = 20$ mg/kg b.w./day. A further extension of the use of propylene glycol alginate to other foodstuffs than those listed seems not possible.

- 1) The contribution from propylene glycol alginate to total dietary propylene glycol intake from all sources should be included in the ADI for propylene glycol.

5.3. Saccharin

Evaluation (FAO Nutrition Meetings Expert Series n° 44 A WHO/FOOD ADD/68.33 - Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, Geneva, 21-28 August 1967)

Level causing no significant toxicological effects

Rat: 1 per cent (10.000 ppm) in the diet, equivalent to 500 mg/ kg body weight/day.

Acceptable daily intake for manmg/kg body weight

Unconditional acceptance

0-5

Conditional acceptance 1)

5-15

The question is whether saccharin may replace sugar in the diet, wholly or only partly, without the ADI being exceeded. To answer this one should know the sugar consumption. It is a general feature in many countries that the sugar consumption covers - and has been covering over many years - 16 to 18 per cent of calories.

We may therefore calculate the amount of saccharin which is equivalent to 18 per cent 'sugar calories'. For each 100 Kcal eaten, 18 Kcal are derived from sugar $\hat{=}$ 4,5 grams of sugar or 15 mg of saccharin (300 times sweeter than sugar).

Saccharin does not of course substitute the calorie value of sugar. Especially with 'saccharin-sweetened beverages, these will have no inbuilt "calorie-brake", as the sugar-sweetened beverages have. It is therefore necessary to set a limit on saccharin in soft drinks etc. If that limit is set at 125 mg per litre, and if the estimated high intake of soft drinks is 25 ml/kg b.w./day, this corresponds to 3 mg saccharin/kg b.w./day.

An ADI of 15 mg/kg b.w./day will allow a free exchange of sugar with saccharin. With the above limitation (125 mg saccharin per litre) beverages will contribute 3 mg. Depending on the age of the person in question the other foodstuffs will contribute 5-10 mg saccharin/kg b.w./day.

5.4. Malathion

ADI is 0-0.02 mg/kg b.w./day. The Codex Committee on Pesticide Residues has suggested a tolerance of 8 ppm malathion in raw grain. There is evidence that not more than 0.4 ppm is left in the bread as consumed. As long as malathion is not present in any food-stuff in amounts higher than 0.4 ppm, no consumer will ever receive more than ADI, because ADI permits 0.02 mg malathion in 50 g of food which corresponds to 0.4 mg in 1000 g of foods (=0.4 ppm).

1) For dietetic foods only

5.5. Hydrogen cyanide

ADI is 0-0.05 mg/kg b.w./day. The Codex Committee on Pesticide Residues suggests a tolerance of 75 ppm hydrogen cyanide in raw grain and 6 ppm in flour. There is evidence that not more than 2 ppm is left in the bread as consumed. The Calorie value of bread is 250 Kcal/100g. 100 Kcal (=40 g) from bread carries not more than $\frac{2 \times 40}{1000}$ hydrogen cyanide. As no person eats only bread it is evident that the suggested tolerance can be considered in accordance with the ADI of 0.05 mg/kg b.w./day.

6. Conclusion

Certain indirectly limiting factors are suggested to be used for controlling that ADI is not being exceeded. Thirst, appetite, and certain other factors are independent of changes in the food consumption pattern and of differences from region to region. These factors may facilitate the legal administration of the ADI's established by the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives.

7. References

1. Consolazio, CF. The energy requirements of men living under extreme environmental conditions. In World Review of Nutrition Dietetics, 4, 1963, p. 55. Edited by G.H. Bourne. Pitman Medical Publishing Co. Ltd., London.
2. Food and Nutrition Board. Recommended Dietary Allowances. 6th revised ed. Publication 1146. National Academy Sciences.- National Research Council, Washington D.C., 1964.
3. Galagan, D.J., Vermillion, J.R., Nevitt, G.A., Stadt, Z.H. & Dart, Ruth E. Climate and fluid intake. Publ. Hlth. Rep., Wash. 72, 1957, p. 484.

RÉSUMÉ

La réception des normes alimentaires internationales au Danemark

par Søren C. Hansen, de l'Institut national des denrées alimentaires, Søborg (Danemark)

Les premiers pas du Danemark dans l'oeuvre de normalisation internationale des denrées alimentaires se sont dirigés plus particulièrement vers le secteur du lait et les produits laitiers. Ensuite ce pays, dès son adhésion à la C.E.E., a adopté une nouvelle loi alimentaire, qui consacre le système de la liste positive d'additifs aux aliments. Dans le cadre de ce système il a mis pleinement en oeuvre, d'une manière qui pourrait servir de modèle à d'autres pays, les principes généraux recommandés par la FAO/OMS pour l'utilisation des additifs, notamment quant à la prise en considération des doses journalières admissibles (ADI) ou données semblables.

A l'aide d'une argumentation scientifique détaillée, et sur la base de cinq exemples précis, l'auteur expose ici comment l'excessive absorption d'additifs pour l'organisme peut être indirectement limitée par des facteurs naturels, tels que la soif, l'appétit, la valeur calorique de la nourriture. Ces facteurs sont valables dans le monde entier, partout où sont exportés les produits danois, quelles que soient les habitudes alimentaires de la population et les différences de consommation d'une région à l'autre. Les spécialistes du droit de l'alimentation doivent en tenir compte, ainsi qu'ils le font au Danemark, lorsqu'il s'agit d'autoriser des additifs en, fonction de leur ADI en garantissant que la dose admise ne sera pas dépassée.

7. LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES EN ESPAGNE

par

Carlos Barros Santos, directeur du Centre national
de l'alimentation et de la nutrition,
Majadahonda (Madrid)

1. STRUCTURE DE LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES

1. Principes généraux du droit de l'alimentation en Espagne

La première disposition alimentaire à caractère général établie en Espagne remonte à l'année 1908: c'est le décret royal du 22 décembre 1908, qui comporte des dispositions visant la fraude en matière d'alimentation. Peu de temps après le décret royal du 17 septembre 1920 approuvait les directives techniques ayant servi à définir les aliments ainsi que les emballages, appareils ustensiles et récipients qui ont un rapport avec l'alimentation.

Dès cette époque et jusqu'en 1967, les dispositions édictées en matière alimentaire furent multiples, prolixes et parfois même contradictoires. La législation alimentaire espagnole étant progressivement dépassée, le gouvernement s'est vu dans l'obligation d'appliquer une politique alimentaire tenant compte de l'évolution de la technologie, du développement des connaissances, de la fréquence des fraudes, de la nécessité de critères uniformes et d'une coordination dans les interventions publiques, de la diversité des services, du manque d'information objective du consommateur, de la difficulté de mettre en cause la responsabilité des opérateurs du secteur alimentaire à tous les niveaux.

Le Code Alimentaire Espagnol, publié en 1967, fut le point de départ de cette politique de réglementation alimentaire. Mais ce Code Alimentaire ne constitue qu'une compilation de principes fondamentaux, un ensemble de principes directeurs destinés à fonder les règlements, les normes spécifiques et les valeurs à utiliser pour l'inspection et le contrôle. L'évolution du Code nécessite un fondement juridique solide, qui ne peut être trouvé que dans une loi-cadre réglementant les activités alimentaires. Eu égard aux lacunes constatées dans la politique de l'alimentation jusqu'en 1973, la Commission Interministérielle du Droit de l'Alimentation fut remise en activité en 1974. Les dates des 13 mars et 13 septembre 1974 furent choisies pour la mise en vigueur de l'ensemble du Code Alimentaire Espagnol (tour à tour 29 et 9 chapitres).

C. BARROS

Le décret 2519 du 9 août 1974, qui concerne l'entrée en vigueur, l'application et la mise en oeuvre du Code Alimentaire Espagnol, opère une réorganisation de la Commission Interministérielle pour la réglementation alimentaire; cette Commission, créée par décret du 16 juin 1966, a pour objet l'élaboration de règlements, d'études, de rapports à soumettre au Gouvernement pour tout ce qui concerne les aspects techniques, sanitaires et nutritionnels de l'alimentation.

Dans son article 4, le décret 2719/1974 énumère les fonctions de la Commission

- a) établir avec précision les dispositions relatives à l'application, la mise en oeuvre et la modification du Code Alimentaire ainsi qu'il suit;
- b) formuler toutes propositions en matière alimentaire;
- c) tenir à jour les données tant nationales qu'internationales, applicables à l'alimentation.
- d) effectuer des études de synthèse et des travaux d'experts nécessités par les problèmes de la réglementation alimentaire;
- e) créer des groupes de travail consacrés à l'étude des problèmes pratiques de la mise en oeuvre du Code Alimentaire Espagnol ou à l'élaboration de projets permettant d'éclairer l'administration responsable.

La Commission devra en fait établir les conditions d'acceptation des normes alimentaires internationales. Elle se compose de représentants de la Présidence du Gouvernement, de la Direction Générale de la Santé, des Ministères de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, ainsi que de l'Organisation Syndicale.

Certaines dispositions du Code Alimentaire mises en vigueur au mois de mars ayant été contestées, il a paru nécessaire d'introduire un certain nombre de modifications en vue de les rendre conformes aux réalités. C'est pourquoi une série de dispositions furent ajoutées pour compléter certains points du Code Alimentaire. Ainsi, avant le 13 mars 1975, les dispositions ci-après entreront en vigueur, en même temps que le Code Alimentaire:

- Règlement Sanitaire sur les boissons rafraîchissantes.
- Règlement Sanitaire sur les produits aromatisés.
- Règlement Sanitaire sur les oeufs et produits similaires.
- Norme Générale sur les pratiques commerciales, l'étiquetage et la publicité.
- Norme sur le pain et les produits de boulangerie.
- Norme sur le miel.
- Règlement sanitaire relatif à la contamination micro-biologique dans les eaux minérales.

C. BARROS

- Règlement sur la réorganisation du registre sanitaire des industries, notamment celles du secteur alimentaire. (ce règlement définit les infractions et les sanctions corrélatives).

Conformément à l'article 2 du décret du 25/9/1974, nonobstant l'entrée en vigueur du Code Alimentaire Espagnol, les normes et règlements relatifs aux aliments, qui ont été pris en exécution de la législation antérieure demeurent applicables tant qu' ils n'auront pas été modifiées.

En ce qui concerne les normes alimentaires internationales, leur acceptation par les Ministères compétents n'a pas encore été organisée et, comme dit -précédemment, la Commission Interministérielle pour la Réglementation Alimentaire devra s'en préoccuper .

Une Règle Générale demeure d'application: tout produit étranger importé en Espagne doit être conforme aux dispositions nationales.

2. Règles constitutionnelles - integration- - directe ou indirecte des normes alimentaires internationales dans le droit national -Règles institutionnelles, structures et pouvoirs des organes administratifs nationaux chargés de l'application des normes:

Les organes administratifs chargés de l'application des normes sont les suivants:

- La Présidence du Gouvernement.
- Le Ministère de l'Intérieur. (Direction Générale de la Santé)
- Le Ministère du Commerce. (Direction Générale du Commerce alimentaire).
- Le Ministère de l'Industrie (Direction Générale des industries alimentaires et assimilées).
- Le Ministère de l'Agriculture (Direction Générale des industries de production agricole: IMOPA).

Les organes précités, dans leur ensemble, constituent avec l'Organisation syndicale (Syndicat national de l'alimentation) la Commission Interministérielle pour la Réglementation Alimentaire.

Le contrôle de l'application des normes et des règlements incombe aux services spécialisés des Ministères de l'Agriculture, du Commerce et de l'Intérieur. Ce contrôle se fonde sur les dispositions suivantes:

- Loi du 10 mars 1941 organisant le Service de contrôle des fraudes, s'occupant des essais et analyses agricoles, de la répression de toutes fraudes en matière de production et de commerce de denrées agricoles et en matière d'adjuvants à l'agriculture. La fonction de contrôle doit s'exercer tant au stade de la production qu'à celui de la distribution.

- Ordonnance du 24 juillet 1942 déterminant les critères de classement des analyses effectuées par les laboratoires agricoles officiels.
- Loi n°25 du 2 décembre 1970 concernant le statut de la vigne, du vin et des alcools.
- Décret n° 835 du 23 mars 1972 approuvant le Règlement pris en exécution de la loi précédente.
- Décret n° 2257 du 21 juillet 1972 normalisant les produits . agripoles sur le marché intérieur.
- Décret n° 1043 du 17 mai 1973 normalisant les produits d'élevage sur le marché intérieur.
- Décret n° 2177 du 12 juillet 1973 fixant- les pénalités en cas de fraude dans le domaine des produits agricoles.
- Décret n° 3632 du 20 décembre 1974 complétant le décret-loi n° 6 de novembre 1974 en matière de police des marchés.
- Avant-projet (mars 1975) de décret concernant les compté-tences de la Direction Générale de la Santé en matière alimentaire.

L'intégration des normes alimentaires internationales s'opère 'une façon indirecte, en ce sens que ces normes doivent être en accord avec les dispositions, passées ou nouvelles, de la législation nationale.

Conformément au système organisé par le Décret n° 1043 de 1973 précité, les normes relatives à chaque produit seront promulguées par ordonnance de la Présidence du Gouvernement avec la partici pation des Ministères de l'Intérieur, de l'Agricul ture et du Commerce, sur la base d'un avis conforme de la Commis sion Interministérielle pour la Reglementation alimentaire. La date d'entrée en vigueur de chaque norme est déterminée par ordonnance ministérielle. Elle porte, selon les cas., sur la norme dans son ensemble ou sur une partie des dispositions. Toutefois l'entrée en vigueur de la norme doit avoir lieu dans les trois ans qui suivent la date de publication. La norme est considérée entretemps comme "Norme recommandée".

Toute norme, recommandée ou obligatoire, fait l'objet d'une revision lorsque les circonstances l'exigent, à l'initiative de tout organisme intéressé ou sur proposition du " Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios.(FORPPA).

II. Mise en oeuvre de la réception des normes internationales et règles à appliquer en cas de conflits avec une norme nationale existante.

Comme déjà signalé, il n'existe pas actuellement de système juridique assurant la réception de normes alimentaires internationales, ce qui exclut l'existence de conflits entre celles-ci et les normes nationales.

C. BARROS

L'éventualité d'une approbation, par ratification législative ou autrement, est une question qui relève de la compétence de la Commission Interministérielle pour la Réglementation alimentaire, laquelle siège à la Présidence du gouvernement.

III. Contrôle national de la conformité des produits alimentaires aux normes internationales.

L'interprétation des données scientifiques et techniques, le choix de la méthode d'analyse (lorsqu'elle n'est pas imposée par la norme), la reconnaissance éventuelle de contrôles techniques effectués dans d'autres pays, l'information et l'éducation du consommateur, relèvent de la compétence des institutions mentionnées ci-après: Commission Interministérielle pour la Réglementation alimentaire, Ministère de l'Intérieur. (Direction générale de la Santé), Ministère de l'Agriculture (Service de contrôle des fraudes, Service de recherches et d'analyses agricoles), Ministère du Commerce (Direction générale de l'Information et de l'Inspection commerciale, Direction générale du Commerce alimentaire).

De même, en cas de non-conformité des produits aux normes internationales (lorsque celles-ci ne sont pas reprises dans un règlement national), la sanction judiciaire ou administrative relève des mêmes institutions, pour autant que ces normes ont été acceptées.

Il n'existe pas en Espagne de statut légal pouvant s'appliquer aux produits hors normes et admis comme tels.

IV. Conclusion.

Le thème de la normalisation des aliments présente en Espagne une grande actualité. Il constitue l'un des éléments de la politique générale de l'alimentation avec la mise en vigueur du Code Alimentaire Espagnol, la réorganisation des services et des structures, la modernisation et la mise à jour de la législation, l'organisation des laboratoires d'analyse et de contrôle, et cela en accord avec l'évolution des connaissances scientifiques.

o o o o o o o

ABSTRACT

The reception of international food standards in Spain

by

C. BARROS SANTOS

Director, National Food and Nutrition Centre,

Majadahonda, Madrid

The Spanish Food Code is a compendium of fundamental principles providing a basis for food regulation. One of these principles is that any foreign product imported into Spain must conform to the national provisions in force.

The acceptance of international food standards is an indirect process in Spain. The standards in question must be in agreement with the national legislation where food control is concerned.

At the present time, there is no provision in the law of the country governing the reception of international food standards or which can determine whether legislative ratification is required for such reception or simply the approval of an international instrument concerned.

8. RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARD IN FINLAND

by

Jorma Konttinen, Finnish Food Industries Federation,
Helsinki

General principles of the Finnish food legislation

The Finnish food act has been passed in 1941 and the decree on foods in 1952; There are 28 decrees and decisions based on these two statutes. Being closely connected with the trade of agricultural products, separate acts on meat inspection(1960), milk inspection (1946), and margarine products have been passed, as well as certain decrees in virtue of these acts.

In the following, the law and decree on foods and the legislation based on these statutes will only be discussed.

The basic principle of the food act and decree is to protect the health and economy of the consumer. As is well known, this principle is consistent with the international principles of food legislation.

Inclusion of international food standards in the Finnish food legislation

When developing the Finnish food legislation, patterns are obtained from the food legislation of other Northern countries rather than from international food standards. Most advanced is the northern co-operation in the line of standardization of methods of food analysis. This standardization work is carried out by the Nordisk Metodik Komitee.

In this paper comparisons will only be made to Codex standards.

With respect to the statutes now in force, they have very little in common with the recommended Codex standards.

Generally, when Finland has made provisions for special food products, Codex has not included these products into its standardization programme and vice versa. The only exception is the decree on honey which includes the recommendations of the Codex European Regional Standard for Honey.

The legislation on food additives complies with the ideas of Codex. Most food additives permitted in Finland have Codex specifications and toxicological evaluation.

Developing the Finnish food legislation

For the time being the Finnish food legislation is in a stage of intensive development. Provision on food labelling have been drafted this year. The draft covers the recommendations given in the Codex standard for the labelling of prepacked foods. Farthergoing proposals for labelling regulations have also been included in the draft. A draft concerning the legislation on flavourings has been made in June 1975. In this draft the definitions of flavourings are equal to those of IOFI.

Legislation concerning fats and fat products is being prepared, The preliminary draft mainly complies with the recommended Codex margarine and fat standards.

In the coming redraft on cheese regulations the standards of the Joint FAO/WHO Committee of Government Experts on the Code of Principles concerning Milk and Milk Products have been considered.

When revising the regulations on meat inspection the ideas of the Codex Committee on Meat hygiene have been observed. The processed meat products standards, however, do not concern the same products as the Finnish legislation does.

In the Finnish preliminary draft on canned foods order the definitions of cans and of sterilized foods are similar to the definitions of Codex.

ANNEX:

FINNISH LEGISLATION IN FORCE WITH REGARD TO FOODS AND FOOD
PREPARATION, TRADE AND CONTROL

1. Act on Foods and Regulations given in virtue of this Act

Food Act 526/41

Act on Amendment of Food Act 202/52

Food Decree 408/52

Decrees on Amendment of Food Decree 227/53, 123/63, 475/61, 285/64, 477/65, 176/67, 712/68, 554/70; 772/70, 585/73; 806/74, 197/75

Decree on Food Sampling 486/53

Decree on Eggs 105/55 with Amendment 238/73

Decree on Food Colours 246/56 with Amendment 282/72

Decree on Meat and Meat Products 341/57

Decree on Amendment of Decree on Meat and Meat Products 280/62

Decree on Milk Powder 278/64 with Amendment 961/72

Decree on Ice-cream Products 286/64 with Amendment 962/72

Decree on Berry and Fruit Products 450/65 with Amendment 299/68

Decree on Amendment of Decree on Berry and Fruit Products 299/68

Decree on Vinegar 476/65

Decree on Foods from Animals cured by Antibiotics 136/66

Decree on Butter 276/66

Decree on Special Products regarded as Foods 177/67

Decree on Quick Frozen and Frozen Foods 298/68 with Amendments 845/74, 374/75

Decree on Amendment of Decrees on Quick Frozen and Frozen Foods 444/68

Decree on Fish for Sale 443/68

Decree on Amendment of Decree on Fish for Sale 46/71

Decree on Vegetables 526/69

Decree on Apples 527/69

Decree on Potatoes 291/70 with Amendment 739/73

Decree on Honey 911/71

Decree on Addition of Vitamins and certain other Products to Foods 281/72

Decree on Soft Drinks and Beverage Ingredients 577/72 with Amendment 725/73

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Milk Powder 70/73

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Ice-cream Products 69/73

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Prohibition against the Use of Certain Poisonous Substances in Disposal and Consumption Necessaries 150/53

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Quality Classes of Sausages 203/58

Decision of the Ministry of Commerce and Industry of Decree on Meat and Meat Products 204/58 .

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Permitted Use of Coloured Sausage Skin 513/59 |

Decision of the Council of Ministers on State Food Research Institutes 347/59 with Amendments 351/71:and 807/74

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Food Colours 283/72

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Labelling 476/61

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Food Additives permitted for Use in Foods 953/73 with Amendment 310/75

Decision of the Ministry of Commerce and Industry on Potatoes 704/70 with Amendment 717/73

2 Other regulations concerning foods

In addition to the above-mentioned acts, decrees and decisions, there are in Finland also other legislation which wholly or partly covers foods. The following acts are issued by different authorities and not controlled by the Ministry of Commerce and Industry except the Act on Mobile Shops.

Meat Inspection Act 160/60 with Amendment 259/71 with decrees 211/60, 219/60, 220/60 with Amendment 659/72 and decision 267/60 given in virtue of this act (Ministry of Agriculture).

Milk Inspection Act 558/46 with Amendment 431/72, 914/72 and 915/72 with decrees 746/46, 14/47, 449/73 and decisions 111/68, 300/75, 453/75 given in virtue of this act (Ministry of Agriculture)

Margarine Act (240/32) with Amendments 300/35, 159/41, 517/46 and decisions 241/32, 448/35, 276/53, 204/54, 44/54, 205/54, 132/74 given in virtue of this act (Ministry of Agriculture).

Public Health Act 469/65 with Amendments 66/72, 774/71, 1039/74, 885/74, with decrees 55/67 with Amendments 3/71, 530/73, 447/70, 248/72, 671/71, 714/70, 297/68, 502/69 given in virtue of this act (National Board of Health).

Act on Mobile Shops 389/61 with Amendment 437/69, decree 436/69 and decision 199/62 given in virtue of this act (Ministry of Commerce and Industry)

Act on Poisonous Substances 309/69 with decree 612/69 given in virtue of this act (National Board of Health)

Pesticide Act 327/69 with decree 93/70 given in virtue of this act (Ministry of Agriculture).

o o o o o o o o

RÉSUMÉ

La réception des normes alimentaires internationales en Finlande

par Jorma Konttinen, de la Fédération finnoise des industries de l'alimentation, Helsinki

La législation alimentaire finlandaise comprend une loi et un décret, suivis de 28 textes réglementaires d'application. L'inspection de la viande et du lait et le régime des produits de margarine font l'objet de législations distinctes. Une liste des dispositions en vigueur dans tous ces divers domaines figure en annexe à la présente étude.

La réception des normes internationales a eu lieu en Finlande surtout dans le domaine des méthodes d'analyse pour ce qui est des normes nordiques et uniquement en matière de miel et d'additifs aux aliments pour ce qui est des normes Codex. Toutefois ces dernières ne manqueront pas d'avoir une incidence sur les projets de réglementation qui sont actuellement à l'étude dans les secteurs de l'étiquetage, des corps gras, des fromages, de l'inspection des viandes, des produits conservés. De même, les normes IOFI sur les substances aromatisantes ont inspiré le projet de réglementation élaboré sur ce même sujet.

9. LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES EN FRANCE

par

Charles Castang, docteur en droit, chef du service
de la répression des fraudes et du contrôle
de la qualité, Ministère de l'agriculture,
Paris

" On peut appeler " réception" d'une règle internationale dans le droit national d'un Etat le processus juridique qui a pour but de rendre cette norme applicable sur le territoire de l'Etat considéré". Cette définition, proposée par Alain Gérard, dans son étude sur le " Droit de l'Alimentation " publiée par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture(1975) est parfaitement adaptée à la situation juridique de la France. Ainsi que le souligne l'étude précitée, cette réception est source d'obligations pour l'Etat lui-même au plan international mais aussi pour ses ressortissants nationaux, qui se trouvent soumis a des contraintes juridiques nées de l'application de règles élaborées au niveau international.

La "réception" peut revêtir deux formes, suivant qu'elle s'applique à des actes juridiques ayant le caractère d'accords internationaux liant les Etats ou à des actes juridiques dont le caractère contraignant résulte d'une disposition de droit positif prise dans l'ordre juridique interne.

Cette distinction (acceptation-intégration) sera celle que nous adopterons pour la présente étude. Au préalable, il conviendra de rappeler brièvement les principes de base du droit alimentaire français.

Le droit de l'alimentation, en France, trouve son origine dans la loi du 1er août 1905 qui protège la loyauté des transactions ainsi que l'hygiène et la qualité des produits alimentaires et non alimentaires. La loi du 1er août 1905 a donc un champ d'application très vaste puisqu'elle déborde largement du cadre des produits alimentaires.

La protection légale est assurée:

- a posteriori par la répression des délits de fraude déjà commis ou de leur tentative-;
- a priori par la détermination, faite à l'avance,des règles auxquelles doivent se soumettre fabricants et vendeurs pour éviter de commettre le délit de tromperie ou de falsification.

A cet égard l'article 11 de la loi du 1er août 1905 accorde au gouvernement une délégation de pouvoirs pour lui permettre de statuer, par règlements d'administration publique, sur les mesures à prendre pour assurer l'exécution de la loi.

Plusieurs dizaines de décrets pris en application de cet article ont permis la constitution d'un droit moderne de l'alimentation adapté à l'évolution rapide des techniques industrielles et commerciales. En raison de son origine commune l'ensemble se caractérise par sa cohérence et son unité.

Le contrôle (constatations, prélèvement, analyses) s'effectue selon une procédure bien précise établie par voie de décrets pris en application du même article 11 de la loi du 1er août 1905.

Enfin un service public spécialisé, celui de la Répression des Fraudes et du Contrôle de la Qualité, est chargé depuis 1907 non seulement de Veiller à la qualité mais encore de définir, en collaboration avec d'autres administrations, cette qualité et les règles de commercialisation.

En outre la salubrité et la qualité des denrées animales et d'origine animale est parallèlement assurée par un décret du 21 juillet 1971 pris en application de la loi du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande, dont l'application relève principalement des services vétérinaires.

1. L'ACCEPTATION DES ACTES INTERNATIONAUX.

A. CONVENTIONS INTERNATIONALES ET DROIT INTERNE

- Quelles sont les relations entre les actes de droit international et le droit interne français, en d'autres termes suivant quelle procédure sont-ils acceptés, comment sont-ils appliqués et interprétés par les juges français?

1) - Procédure d'acceptation

L'article 52 de la Constitution de 1958 introduit une distinction entre les traités et les accords internationaux:

" Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ".

Ainsi seuls les premiers sont soumis à la ratification du Président de la République. Les accords non ratifiés, quant à eux, ne nécessitent qu'une approbation pour lier l'Etat.

Mais la ratification et parfois l'approbation nécessitent une autorisation législative préalable.

Le Parlement intervient, pour autoriser la ratification des traités et l'approbation de certains accords soumis à approbation, dans les cas prévus à l'article 53 de la Constitution:

" Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, l'échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés ".

Enfin le Conseil Constitutionnel peut intervenir au niveau de la ratification ou de l'approbation, comme le prévoit l'article 54 de la Constitution: " Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre ou par le président de l'une ou l'autre assemblée a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution".

2) - Application-

" Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" (article 55 de la Constitution). Ainsi, pour être applicable, tout traité ou accord doit avoir été publié. Le décret du 14 mars 1953 prévoit les diverses modalités possibles de cette publicité, qui n'est pas toujours assurée de façon satisfaisante. De plus, divers accords n'ont jamais été publiés, notamment en matière économique.

En ce qui concerne la primauté du droit international sur le droit interne l'application de ce principe est reconnue par toutes les juridictions françaises. Cependant son application soulève dans des cas exceptionnels quelques difficultés lorsqu'il y a conflit entre le traité et une loi nationale postérieure.

3) - Interprétation

Les juges français adoptent une position différente à l'égard de l'interprétation des traités et accords internationaux selon qu'ils appartiennent à une juridiction administrative ou à une juridiction judiciaire.

Les tribunaux administratifs se refusent d'interpréter les dispositions des accords internationaux. Ils requièrent, dès qu'il y a matière à interprétation, l'interprétation gouvernementale. En pratique celle-ci est demandée au Ministre des Affaires Etrangères.

Les juridictions ne se reconnaissent pas compétentes pour interpréter les dispositions des traités ou accords qui soulèvent des problèmes d'ordre public international mais elles interprètent les dispositions d'intérêt privé de ces traités. Dans le premier cas, le juge judiciaire sollicite l'interprétation officielle du Ministre des Affaires Etrangères.

B. PRINCIPALES CONVENTIONS EN VIGUEUR EN FRANCE.

En dehors du traité de Rome, dont l'importance est exceptionnelle dans tous les domaines, en raison de sa portée et de son ampleur, et dont nous examinerons plus loin la réception des actes juridiques dans le droit interne français, les conventions internationales comportant des dispositions relatives à la définition des denrées alimentaires ou à leur contrôle et qui sont actuellement en vigueur ici en France peuvent être classées en trois catégories;:

- celles visant à la protection des appellations d'origine
- celles comportant des définitions de produits alimentaires
- celles visant à unifier les méthodes de contrôle et d'analyse des denrées alimentaires.

1) Appellations d'origine et indications de provenance

Dans le domaine des appellations d'origine la convention internationale constitue une excellente voie pour assurer la défense de la qualité des produits qui en bénéficient, tant dans l'intérêt du consommateur que dans celui des producteurs.

a) - Accords bilatéraux

La France a conclu une trentaine d'accords bilatéraux contenant des clauses selon lesquelles chaque Etat contractant s'engage à surveiller sur son territoire l'usage des appellations géographiques d'origine de l'autre Etat, à condition que ces dernières lui aient été notifiées et qu'elles soient dûment protégées dans le pays de production.

Cette protection s'exerce au-delà de la seule usurpation d'appellation . Une présentation du produit, susceptible de créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur sur la véritable origine, peut entraîner une condamnation.

b) - Accords multilatéraux

Une convention signée à Stresa le 1er juin 1951 par huit Etats, dont la France, vise à assurer l'emploi loyal des appellations d'origine et dénominations dans le cas des fromages.

Cette convention a été promulguée en France par décret du 6 juin 1952.,

La France a également été signataire en 1958 de, la convention dite "Arrangement de Lisbonne", concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international.

La définition de l'appellation d'origine retenue dans cette convention a d'ailleurs été reprise presque textuellement dans la loi française du 6 juillet 1966 relative à la protection des appellations d'origine.

C. CASTANG

2) - Conventions comportant des définitions de produits

La France est signataire de plusieurs accords commerciaux internationaux ayant pour but d'équilibrer le marché international d'un produit et d'en régulariser les cours. Ces accords comportent des définitions des produits qu'ils visent, et réservent certaines dénominations, ainsi:

- L'accord sur l'huile d'olive de 1963
- L'accord sur le café de 1962 promulgué par décret du 10 octobre 1963
- L'accord sur le blé de 1962, promulgué par décret du 22 octobre 1963
- L'accord sur le sucre du 1958, promulgué par décret du 23 mars 1961

3) -Conventions relatives aux méthodes d'analyse et au contrôle des denrées alimentaires.

Plusieurs conventions auxquelles la France a adhéré concernent l'analyse et la présentation des résultats d'analyse:

- En octobre 1919 six Etats signent la convention de Rome créant un bureau international permanent de chimie analytique concernant les produits destinés à l'alimentation de l'homme et des animaux.
- La convention pour l'unification et la présentation des résultats d'analyse des matières destinées à l'alimentation de l'homme et des animaux?, à laquelle vingt Etats adhèrent en 1929, est promulguée en France par décret du 19 mars 1932. Depuis cette date la présentation des résultats d'analyse sous la forme précisée par cette convention est obligatoire en France pour tous les laboratoires officiels. .
- La convention internationale pour l'unification des méthodes de prélèvement et d'analyse des fromages, signée par quinze Etats est promulguée par décret du 20 août 1935.
- La convention internationale pour l'unification des méthodes d'analyse et d'appréciation des vins, remplaçant une convention plus ancienne de 1935, est promulguée par décret du 18 décembre 1956.

2. L'INTEGRATION DES NORMES INTERNATIONALES ALIMENTAIRES DANS LE DROIT FRANCAIS

Par "intégration", nous entendons toute disposition prise par l'Etat pour inclure dans le droit national français des actes juridiques élaborés au niveau international et qui, à défaut de cette procédure d'intégration, n'auraient pas de répercussions juridiques pour les ressortissants nationaux. La question de savoir si la responsabilité de l'Etat peut se trouver engagée au cas où il ne procéderait pas à cette "intégration" fera l'objet de développements particuliers, après qu'un inventaire des actes juridiques internationaux "intégrés" aura été dressé.

A. L'INTEGRATION DES NORMES ALIMENTAIRES ELABOREES PAR LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE.

Dans le domaine alimentaire on peut, en schématisant, soutenir que les prescriptions relatives à la définition et à la commercialisation des aliments et des boissons répond à un double objectif: il s'agit soit d'organiser le " marché " de telle ou telle denrée alimentaire, soit à titre d'objectif principal d'harmoniser les règles de droit applicables à une denrée alimentaire dans les Etats membres de la Communauté. Dans les deux cas, les dispositions adoptées peuvent aboutir à des résultats très voisins, à savoir l'établissement de règles communes contraignantes dans les pays membres, mais la différence d'optique peut faire ressortir certaines différences, tenant au degré plus ou moins poussé d'élaboration d'un droit unique applicable dans la Communauté. Les supports juridique ne sont d'ailleurs pas les mêmes. Il convient d'évoquer rapidement ce problème.

1) - Les bases juridiques du droit communautaire en matière alimentaire.

Le droit communautaire en matière alimentaire repose essentiellement sur deux techniques: celle des "règlements", celle des "directives".

En substance, les "règlements" correspondent à la technique utilisée pour l'organisation des marchés agricoles. L'harmonisation du droit n'est donc pas l'objectif principal, encore qu'il soit inhérent à cette organisation.

La base juridique est généralement l'article 43, qui n'exige pas, au moins sur un plan théorique, l'unanimité des Etats membres pour que la Communauté statue valablement. Les règlements ainsi adoptés ont une valeur juridique en eux-mêmes vis-à-vis des Etats, c'est-à-dire qu'ils s'imposent à l'ordre juridique interne des Etats sans qu'il soit besoin d'une mesure expresse d'intégration.

A cet égard, les "règlements" de la CEE sont très proches des prescriptions contenues dans les traités internationaux régulièrement ratifiés (cf.ci-dessus).

A l'inverse, l'harmonisation du droit alimentaire au sein de la CEE peut résulter de l'adoption de " directives" par le Conseil sur la base de l'article 100 du Traité. A l'inverse des dispositions de l'article 43, les directives de l'article 100 doivent être adoptées à l'unanimité des Etats et par ailleurs elles supposent, pour être assorties d'obligations vis-à-vis des ressortissants des Etats membres, que ceux-ci les introduisent expressément dans leur ordre juridique interne, par une mesure réglementaire appropriée.

Le schéma étant ainsi sommairement tracé, comment les Pouvoirs publics ont-ils résolu ce problème juridique en France?

- 2) - Règlements et directives: intégration dans le droit national français; le problème des sanctions.

La solution est évidemment différente suivant qu'il s'agit d'un "règlement" ou d'une "directive".

Les règlements:

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les règlements communautaires ont une applicabilité directe dans l'ordre juridique français. La jurisprudence, tant administrative que judiciaire, a confirmé ce point de vue, en particulier à l'occasion de "l'arrêt Guerrini" rendu par la Cour de Cassation le 7 janvier 1972.-

Le premier "attendu" de cet arrêt est ainsi rédigé:

" Attendu que le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne qui a été régulièrement ratifié et publié en France dispose en son article 189 alinéa 2 que les règlements' du Conseil et de la Commission ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre ...".

Le Conseil d'Etat, statuant dans ses attributions administratives, s'était prononcé dans le même sens le 8 juillet 1969 en appelant l'attention du Gouvernement "sur le fait que les règlements communautaires sont exécutoires de plein droit et par eux-mêmes sur le territoire des Etats membres, aux termes mêmes du Traité instituant la Communauté Economique Européenne.

L'arrêt Guerrini s'est prononcé également sur un autre point, fort important: l'effet abrogatif des règlements communautaires. Dans l'avant-dernier "attendu" de l'arrêt du 7 janvier 1972, la Cour de Cassation admet que non seulement les dispositions du règlement communautaire sur les oeufs sont applicables sans devoir être reprises dans le droit interne mais encore que cette application directe a pour effet d'abroger, simultanément, le texte national en vigueur dans la même matière. Cette position de la Cour de Cassation est en parfaite harmonie avec celle du Conseil d'Etat ion peut l'énoncer de la façon suivante:

L'effet abrogatif du règlement communautaire atteint les dispositions contraires du droit national mais aussi les dispositions conformes. Conserver dans le droit national les dispositions conformes reviendrait en effet à laisser aux tribunaux le choix du texte à appliquer: règlement communautaire ou règlement national, et de ce choix dépendrait la compétence du tribunal chargé d'interpréter le texte, alors qu'aux termes de l'article 177 du Traité de Rome c'est à la Cour de Justice des Communautés Européennes qu'appartient exclusivement l'interprétation des règlements communautaires.

En ce qui concerne les dispositions de droit interne qui ne sont ni contraires, ni conformes mais qui se situent dans le domaine concerné par l'intervention des règlements communautaires, la haute Assemblée tend à considérer que les Pouvoirs publics gardent compétence pour conserver ces dispositions dans le droit interne ou, au contraire, les abroger, compte tenu de l'intérêt de limiter les dispositions nationales complémentaires du droit communautaire, tant en raison de la jurisprudence restrictive de la Cour de Justice sur leur régularité que de l'opportunité de restreindre le nombre des textes en vigueur.

Sur le plan purement formel, elle estime d'autre part qu'un texte de droit interne peut "constater" l'abrogation des dispositions nationales contraires ou conformes découlant de l'application directe des règlements communautaires, afin de faciliter l'information des assujettis, des tribunaux et des services administratifs, mais que cette " constatation" ne peut avoir qu'un effet déclaratif.

Répression des infractions aux règlements communautaires

Un difficile problème juridique s'est posé en ce qui concerne la sanction des infractions aux règlements communautaires. Le Traité de Rome ne contient pas de dispositions de nature pénale et celles-ci restent du domaine exclusif des législations nationales.

C'est donc à un texte de droit national de réprimer, sur le plan pénal, l'inobservation des règlements de la Communauté Economique Européenne mais ce texte ne peut le faire qu'en se référant aux dispositions communautaires, puisque La nature juridique de celles-ci s'oppose à ce, que des clauses penales lui soieNt incorpprees.

En matière de répression des fraudes, le Conseil d'Etat a constaté que les règlements communautaires pris dans ce domaine intervenaient dans le secteur couvert par la loi du 1^{er} août 1905 et avaient pour effet d'assurer l'application de celle-ci, à l'instar des règlements d'administration publique prévus à l'article 11 de la loi et assortis des sanctions de police fixées à l'article 13.

Aussi, à seule fin de permettre l'application de ces sanctions pénales à la méconnaissance des dispositions des règlements communautaires, la haute Assemblée, statuant en matière administrative, adopta à quatre reprises, depuis le mois de juillet 1969, des projets de décrets dont l'objet essentiel était d'énoncer que les dispositions des règlements communautaires constituaient les mesures d'application prévues à l'article 11 de la loi du 1^{er} août 1905.

L'intérêt majeur de la décision de la Cour de Cassation réside dans la consécration qu'elle donne à la solution juridique ainsi élaborée par le Conseil d'Etat.

C. CASTANG

L'avant-dernier " attendu" de " l'arrêt Guerrini" est rédigé dans des termes particulièrement nets à cet égard:

" Qu'ainsi le fait retenu à la charge de GUERRINI se situant... avant la publication du décret du 17 septembre 1969, n'était pas pénalement sanctionné".

La Cour reconnaissait explicitement la légalité du texte pénal qui devait sanctionner, à partir de cette date, les infractions au règlement communautaire sur les oeufs.

Cette occasion était la première qui fut offerte à la Cour Suprême de se prononcer sur le bien-fondé du moyen juridique utilisé par les pouvoirs publics, avec l'accord du Conseil d'Etat, pour réprimer les infractions aux règlements communautaires en matière de répression des fraudes.

Les directives:

En matière de directives, la question de l'intégration dans le droit national et celle des sanctions se posent en termes différents puisqu'il appartient à chaque Etat de prendre les mesures appropriées pour se conformer aux prescriptions adoptées à Bruxelles.

En France, il a été admis que c'était la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes qui servirait de support juridique à la réglementation communautaire.

Intégrées dans les règlements d'application de la loi de 1905, les prescriptions communautaires se trouvent sanctionnées pénalement, devant les tribunaux de l'ordre pénal, au même titre que les règlements qui constituent - ainsi que nous l'avons dit- des mesures d'application de l'article 11 de cette même loi. Ainsi se trouve rétablie l'égalité de traitement entre règlements et directives.

B. L'INTEGRATION DES NORMES ALIMENTAIRES ELABOREES PAR LE
CODEX ALIMENTARIUS.

Pour mémoire, nous rappellerons que les normes du Codex doivent parcourir, avant de recevoir l'acceptation des Etats, un certain nombre d' étapes" variables selon la nature même des normes.

L'acte constitutif du Codex prévoit également, de façon expresse, les différents types d'acceptation, qui ont d'ailleurs été modifiés à la suite de la session du Comité des Principes généraux tenue à Paris en mars 1974 et de la dixième session de la Commission du Codex tenue à Rome en juillet 1974.

Les acceptations, à l'heure actuelle, sont les suivantes:

- Acceptation sans réserve
- Acceptation à titre d'objectif
- Acceptation assortie de dérogations spécifiées.

Quelle que soit la forme de l'acceptation à laquelle l'Etat concerné peut être conduit à se rallier, la question se pose de savoir quelle est la nature juridique de cette acceptation et, de ce fait, quelles sont les conséquences qui en découlent.

Des réflexions auxquelles se sont livrées les autorités concernées en France on peut tirer les conclusions suivantes en ce qui concerne la valeur juridique des normes du Codex Alimentarius et leur intégration dans le droit alimentaire français:

- L'acceptation par un Etat, sous quelque forme que ce soit, d'une norme alimentaire constitue une déclaration unilatérale de l'Etat. A ce titre, elle vaut engagement juridique de l'Etat en question.
- La norme s'impose à l'Etat par la déclaration unilatérale que constitue la notification au Secrétariat de la Commission de son acceptation. Même acceptée par plusieurs Etats, elle ne devient pas pour autant une convention internationale. L'Etat n'est pas lié à l'égard de la Commission du Codex, ni de l'O.M.S ni de la F.A.O.
- N'étant pas une convention, la norme ne peut être intégrée dans le droit national par une procédure d'approbation ou de ratification. L'Etat la mettra en vigueur au moyen de dispositions réglementaires internes.
- Seules les déclarations d'acceptation, assorties ou non de réserves, sont constitutives de l'engagement de l'Etat en droit international public. L'inscription au " Codex Alimentarius " des normes acceptées par " un nombre suffisant d'Etats " n'a en soi aucune valeur juridique particulière.

Pour la France, l'acceptation et l'intégration des normes Codex dans sa législation nationale. se trouvent singulièrement compliquées du fait de son appartenance à la Communauté Economique Européenne.

En effet, l'acceptation d'une norme par un Etat valant en quelque sorte engagement, au moins moral, de cet Etat, de modifier ou compléter sa réglementation dans le sens de la norme, l'acceptation des normes par certains des Etats membres de la CEE risquerait de créer de nouvelles entraves au sein de la CEE . Le cas a d'ailleurs été prévu par l'article 116 du Traité dp Rome.

C. CASTANG

"Pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les Etats membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique. A cet effet, la Commission soumet au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, des propositions relatives à la portée et à la mise en oeuvre de cette action commune".

"Pendant la période de transition, les Etats membres se consultent en vue de concerter leur action et d'adopter, autant que possible, une attitude uniforme".

Le Conseil de la CEE a donc mis au point une procédure de coordination entre ses Etats membres vis-à-vis des normes ayant atteint l'étape 9 et donc soumises aux gouvernements pour acceptation.

Cette procédure a fait l'objet en mars 1971 d'une "déclaration commune du Conseil concernant une procédure de coordination des Etats membres à l'égard du Codex Alimentarius".

Cette procédure impose, aux Etats membres de la CEE, qu'ils se concertent entre eux et avec la Commission préalablement à toute prise de décisions à l'égard d'une norme Codex.

La déclaration du Conseil ne précise toutefois pas si les Etats membres doivent obligatoirement parvenir à une décision commune.

Trois cas pourraient alors, théoriquement se présenter:

- La norme à accepter concerne un produit déjà couvert par une réglementation communautaire. (Cas des sucres par exemple). Il ne peut alors s'agir que d'une position unanime des neuf Etats membres pouvant avoir pour effet dans le cas d'une acceptation sans réserve, d'entraîner une modification de la réglementation communautaire pour la rendre conforme à la norme.
- Bien que le produit faisant l'objet de la norme Codex ne soit pas soumis à une réglementation communautaire, la Communauté peut juger nécessaire de reprendre les dispositions de la norme dans une directive.
- Le produit faisant l'objet de la norme n'intéresse pas collectivement la Communauté et cette dernière laisse à ses Etats membres la liberté d'accepter la norme.

Dans les deux premiers cas l'intégration de la norme dans la législation française se confond avec l'intégration normale des textes communautaires sous la forme précisée ci-dessus.

Dans le troisième cas, bien qu'il ne se soit encore jamais présenté on peut imaginer qu'un règlement d'administration publique, pris en application de la loi du 1er août 1905, reprendrait l'essentiel des dispositions de la norme. La norme ne ferait alors qu'inspirer la réglementation nationale sans en constituer la base juridique.

C. LE DROIT NATIONAL ET LES AUTRES PRESCRIPTIONS ALIMENTAIRES AU NIVEAU INTERNATIONAL.

Il existe, en dehors des traités et accords de droit international de la CEE, et outre le Codex Alimentarius, d'autres instances traitant de questions alimentaires. Tel est le cas de l'O.C.D.E., du Conseil de l'Europe, de l'I.S.O.

Il ne paraît pas utile d'examiner dans le détail les travaux de ces organisations. Rappelons que ces instances formulent des " recommandations " (OCDE Conseil de l'Europe) ou élaborent des normes internationales (ISO). Le résultat commun de ces travaux est de ne présenter aucune force contraignante pour les Etats qui y ont participé, encore qu'il en résulte pour eux une certaine obligation morale d'en tenir compte dans leur comportement.

Du point de vue français, les recommandations de l'OCDE et du Conseil de l'Europe servent ainsi de référence et de base de travail à l'élaboration de la réglementation alimentaire nationale, telle qu'elle résulte en particulier des mesures d'application de la loi du 1er août 1905 et de la loi du 8 juillet 1965. "L'intégration " n'est pas différente, dans la forme, d'une initiative nationale dans le domaine concerné.

En ce qui concerne l'ISO, les normes internationales sont le plus souvent des bases de référence dans les contrats internationaux et jouent de ce point de vue un rôle important en matière de transactions commerciales. Mais elles se situent, dans ce cas, dans un domaine purement contractuel. Toutefois, les normes ISO, lorsqu'elles couvrent un secteur qui relève déjà de la normalisation nationale contrôlée par l'Association Française de Normalisation (AFNOR), sont reprises purement et simplement dans le système de normalisation nationale: celui de la norme simplement homologuée, celui de la norme enregistrée par le Commissaire à la normalisation ou celui de la norme obligatoire.

La norme " enregistrée " a cette particularité de s'imposer en matière de marchés publics (marchés de l'Etat, des collectivités locales, d'établissements publics). La norme "obligatoire" (ce caractère résultant d'un arrêté ministériel) s'impose, quant à elle, à toutes les parties (publiques ou privées) et sa transgression peut, éventuellement, recevoir une sanction pénale (contravention). C'est donc par conséquent, par le relais des normes enregistrées ou obligatoires, les normes ISO peuvent avoir un caractère contraignant au niveau national français.

3. Conclusion

L'examen ponctuel des différentes sources internationales du droit alimentaire et son " acceptation " ou " intégration " dans le droit national ne mettent pas en lumière, cependant, les interférences qui s'exercent entre des différentes sources.

L'interférence tient à de multiples causes et en particulier au fait que les experts qui négocient ces questions sont peu nombreux, et, à la fois, spécialisés et polyvalents. Spécialisés, ils ont une compétence déterminée pour telle série de problèmes alimentaires. Polyvalents, ils suivent ces mêmes problèmes dans les différentes instances internationales qui, souvent, les abordent parallèlement ou consécutivement. C'est dire que l'influence de ces travaux - leur intégration - n'est peut être pas toujours mesurable exactement. Il faut donc se garder d'interpréter sur un strict plan juridique les techniques d'intégration car celles-ci ne peuvent pas rendre compte des interférences qui se multiplient entre les instances. Une certitude doit toutefois être retirée de cette étude: l'importance des instances internationales en matière alimentaire est dès maintenant très substantielle et l'évolution tend encore à renforcer cette tendance.

o o o o o

ABSTRACT

The reception of international food standards in France

by

C. CASTANG

Docteur en droit, Chief of Service for the Prevention
of Fraud and for Quality Control, Ministry of
Agriculture, Paris

In France, treaties are subject to ratification by the President of the Republic. International agreements are not ratified as such and require only approval. In either case, Parliament sometimes has to intervene, and publication in the Official Gazette is required in order for the instrument to be enforceable.

Court decisions acknowledge the primacy of public international law over municipal law. However, where the interpretation of international texts is concerned, such courts as consider themselves as having jurisdiction only exercise that jurisdiction with regard to the provisions of international treaties which affect private law.

The paper lists the major conventions in force in France as regards denominations of origin, the definition of certain commodities, methods of analysis and the control of foodstuffs.

As for the procedure governing acceptance, there is a difference as regards EEC Standards according to whether the text to be adopted into French law is a Regulation or a Directive. EEC Regulations are directly applicable and have the effect of abrogating not only provisions in conflict with them but even those otherwise in conformity with national law. Thus, enactments under municipal law may confine themselves to taking official note of the abrogation and prescribing penal sanctions for the enforcement of Community Regulations. Where EEC Directives are concerned, the Act of 1 August 1905 on the prevention of fraudulent practices provides the legal support for Community rules.

Codex Standards are made part of the law -of the country through the issuing of Regulations. This process takes place following acceptance of the standards, acceptance having the same force as a unilateral undertaking by the French Government.

As for Standards of the OECD and of the Council of Europe (the proposals of these organizations are not binding upon member states), these are received into French law on exactly the same footing as proposals emanating from within France.

Lastly, the ISO Standards are taken over as they stand into the national standardization system, the latter consisting of simply approved standards, registered standards and compulsory standards.

10. RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS IN IRELAND

by

P. Griffin, Department of Agriculture and Fisheries, Dublin

Introduction

There has been a gradually increasing legislative control over the quality and composition of foodstuffs in Ireland during the past century.

The Sale of Food and Drugs Acts, dating from 1875, made it an offence to mix, colour, stain or powder any article of food with any ingredient or material so as to render the article injurious to health with intent to sell the article in that state; or to sell to the prejudice of the purchaser any article of food which is not of the nature, substance and quality of the article demanded. The Acts also provide for the sampling and analysis of foodstuffs.

More recently, the Health Acts have included provisions designed to ensure that no danger to the public health arises from food; to prevent the contamination of food intended for human consumption; and to prohibit the sale of food which is diseased, contaminated or otherwise unfit for human consumption. Regulations made under those Acts have provided, among other things, for the hygienic conditions of food premises and for the registration of such premises. At present registration applies only to certain classes of food premises such as hotels, restaurants, fishmongers, poulterers and pork butchers.

The Merchandise Marks Acts, dating from 1887, are designed to protect the consumer from exploitation through the use of fraudulent and misleading descriptions of merchandise (including food) or of fraudulent weights and measures.

A variety of other Acts and Regulations have afforded the consumer varying degrees of protection against the adulteration of food and other unfair practices. In some cases these provisions relate to specific foods, in others they are of general application. Taken together, they have ensured a consistently high quality of foodstuffs and have enabled Irish food exports to thrive even in countries with the most sophisticated food legislation. It was only in 1974, however, that comprehensive legislation was enacted enabling mandatory food standards to be prescribed for all types of foodstuffs.

Present Position in relation to the Acceptance of International Food Standards.

Ireland Has been since 1973 a member of the European Economic Community and as such is bound by the Treaties governing that Community. This fact is of fundamental importance in considering the adoption or enforcement in Ireland of food standards developed outside the Community, for example by international organizations such as the Codex Alimentarius Commission.

The European Economic Community is responsible for ensuring the free circulation of goods throughout the territory of its member States. With this end in view it has in progress a programme for the harmonization of national laws in the foodstuffs sector. This programme is comprehensive and will involve eventually the standardization of most of the products at present covered by Codex Alimentarius Recommended International Standards. Directives have already been adopted by the Community standardizing certain products, including sugars, honey and cocoa and chocolate products. These Directives, which are due to come into force in the member States shortly, are based on, and are very similar to, the corresponding Codex Alimentarius Recommended International Standards.

It follows that the member Governments of the Community, being bound by these harmonization Directives, are not free to act independently in accepting or rejecting standards developed in wider international organizations, whether or not they are members of such organizations. Clearly they cannot undertake any commitments which are inconsistent with the harmonized provisions in force in the Community.

The Community's food Standards measures generally take the form of Council Directives, which bind the member Governments as to the result to be achieved, while leaving to domestic agencies a competence as to forms and means. In the case of Ireland, these Directives are incorporated into national law by means of Ministerial Regulations made under the Food Standards Act, 1974.

This Act(which was enacted with the acceptance of international food standards specifically in view) applies to all food." Food" is defined to include both food and drink, and any ingredient of either food or drink. Regulations under the Act may, as circumstances require, provide for any aspect of food standards, including names, descriptions, composition and quality, methods of manufacture and preparation, additives and contaminants, hygiene, packaging and labelling, transportation and Storage and weights and measures of food.

Administration and Enforcement

Food Standards Regulations are made by a Government Minister (the Minister for Agriculture and Fisheries or the Minister for Health or the Minister for Industry and Commerce), as appropriate after due notice to, and consultation with interested parties such as food manufacturers and retailers.

They become part of the national law, even where they are designed to implement international obligations. There is therefore no possibility of conflict between existing national standards and international standards. "National standards in force from time to time will embody all current EEC harmonized provisions; and other international standards cannot be accepted save insofar as they are completely consistent with those harmonized provisions thus, for example, a Codex Alimentarius standard could only have effect in Ireland where it was identical with Community provisions though it is possible that the Codex "acceptance with specified deviations" formula might be invoked by the Community where the points of difference were not of fundamental importance. In such a case the international standard would derive its enforceability in Ireland from the national regulations implementing it. In other words a prosecution for failure to comply with a standard would be for " a breach of such-and-such Food Standards Regulations" rather than for" failure to comply with such-and-such Codex standard".

The acceptance by Ireland of an international standard need therefore involve no formal ratification, Act or other legislation. A simple notification of acceptance to the international organization concerned would suffice. The international standard would then have effect in Ireland only because (and to the extent that) it was identical with an existing Food Standards Regulation, which in turn would usually be based on an EEC Council Directive harmonizing national laws regarding the product in question.

The enforcement of such Food Standards Regulations as may be introduced will be primarily in the hands of the Inspectors who are already responsible for the administration of the several Acts referred to in the introduction to this paper; and they may be reinforced where necessary by other categories of officers specified in the Act. Inspectors may prosecute a person(the manufacturer or seller or any intermediate member of the distribution chain) for possession of food which does not comply with the Regulations; and they may where circumstances so require seize and destroy such food, although a Court Order is necessary in cases where the owner of the food does not agree to its destruction. Any person prosecuted for an infringement of a Food Standards Regulation can establish a defence by proving (1) that he had received the food with a written warranty that it complied with the regulations (2) that he had no reason to believe the food did not comply with the regulations; and (3) that he sold the food in the same state as it was when he received it. The Inspector could, of course, prosecute the person who gave the warranty. In the case of imported food the warranty is legally " deemed" to have been given by the importer, so that a prosecution can in all cases be brought against some person within the jurisdiction.

In order to carry out their duties Inspectors have wide powers, including power to enter on premises, inspect records and take samples of food for analysis. Inspectors have to carry a certificate of their authority and must show it to any person affected by their powers; and they are restrained from disclosing any confidential trade information obtained by them in the course of their work unless such disclosure is necessary for carrying out their official duties.

The Act lays down judicial sanctions (a fine and/or imprisonment) for infringements of the Regulations.

o o o o o

RÉSUMÉ

La réception des normes alimentaires internationales en Irlande

par P. Griffin, du Département de l'agriculture et des pêches, Dublin

L'évolution de la législation alimentaire irlandaise depuis un siècle a été marquée par un élargissement progressif des concepts et dispositions de base en matière d'hygiène et contrôle des denrées alimentaires ("lois sur la santé publique") et de protection des consommateurs ("loi sur le marquage des marchandises") jusqu'à aboutir en 1974 à la "loi sur la normalisation des denrées alimentaires". C'est dans le cadre de cette dernière que sont reçues en Irlande les directives de la Communauté économique européenne.

La réception des normes CEE ainsi que, dans la mesure à elles sont conformes à ces dernières, les normes Codex, s'opère donc dans ce pays par voie d'un "règlement de normalisation alimentaire". L'acceptation des normes ne nécessite pas de ratification, mais une simple déclaration à l'organisation internationale compétente.

L'étude s'achève par un aperçu de la mise en oeuvre nationale des règlements de normalisation alimentaire, sous les aspects suivants: pouvoirs des inspecteurs, dévolution des affaires à l'autorité judiciaire, moyens de défense à invoquer, procédures d'inspection, régime des sanctions.

11. LEGISLATION ALIMENTAIRE C.E.E. ET DROIT ITALIEN *

par

Aristide Angelini, magistrat
près le Tribunal pénal, Parme

L'Italie a solennellement proclamé dans sa Constitution sa volonté de participer à la Communauté internationale. En effet, l'art. 10 prévoit que "l'ordre juridique italien se conforme aux règles généralement reconnues du droit international."

Elle a accepté, en outre (art. 11), les limitations à la souveraineté nationale qui en résultent, sous condition de réciprocité, dans le but d'assurer la paix et la justice entre les nations.

En conformité avec ces principes, après la seconde guerre mondiale, l'Italie a adhéré non seulement à l'ONU, en tant qu'organisation internationale mondiale, mais également aux institutions européennes tendant à l'organisation de la paix et au progrès économique et politique de la Communauté européenne (CECA, Euratom, CEE).

Les principaux caractères distinctifs des trois organisations européennes, désormais fusionnées dans les institutions communes du Marché commun, ont été consacrés comme principes de base dans le Traité de Rome. Ils consistent:

- A) - dans le principe de supranationalité qui conditionne la dynamique de son développement comme Institution autonome et souveraine;
- B) - dans l'organisation particulière- Parlement, Cour de Justice, organes exécutifs- qui exprime la tendance à une future organisation fédérale de l'Europe.

Une telle intégration étend à tous les Etats membres les garanties et les institutions démocratiques qui sont le propre des organisations internes des pays de la Communauté.

* Résumé de la communication distribuée en italien; traduite par le secrétariat.

Dans l'organisation communautaire se distinguent, en effet:

- un organe représentatif (l'Assemblée),
- un organe juridictionnel (la Cour de Justice),
- un organe exécutif (la Commission).

A ces organes s'ajoute celui intermédiaire entre l'Assemblée et la Commission: le Conseil des Ministres de la Communauté.

En particulier, l'art. 189 du Traité de Rome confère aux organes communautaires un pouvoir réglementaire supranational et donc le pouvoir de promulguer des règles juridiques (règlements, directives, décisions) immédiatement applicables à l'intérieur des Etats membres, à l'instar des règles nationales propres à chacune des législations.

Cependant l'incidence des nouvelles sources de droit communautaire sur la législation interne des Etats n'a pas été, du moins au début, exempte de discussions et de contestations.

On en trouve une preuve, du moins en ce qui concerne l'Italie, dans les incertitudes de la jurisprudence, aussi bien ordinaire que constitutionnelle. En même temps, la Cour de Justice européenne a, à maintes reprises, affirmé la primauté du droit communautaire sur le droit interne. La jurisprudence des Etats membres s'est alignée sur ces principes, tant celle des pays dont la Constitution, comme en Belgique, sanctionne la suprématie du droit international sur le droit interne, que celle des pays tels que l'Allemagne fédérale, dont la conception "dualiste" est une constante de l'ordre juridique.

L'occasion du changement d'orientation de la jurisprudence italienne, après de nombreuses réticences et hésitations durant plus d'une décennie, fut offerte par les courageuses décisions de quelques juges (notamment Trib. Turin jugement 6/7/72; Trib. Trieste etc...) et enfin de la Cour de Cassation elle-même (arrêt 4/4/73), qui reconnaissaient la suprématie de la règle communautaire par rapport aux lois "internes" contraires, même postérieures, conformément non seulement à l'art 186 du Traité de Rome, mais aussi aux décisions précises et explicites de la Cour de Justice de Luxembourg (entre autres l'arrêt du 10/10/73)

Suite à cette nouvelle tendance de la jurisprudence, la Cour constitutionnelle italienne, ayant finalement mis un terme aux hésitations et contradictions antérieures, a par son importante décision du 27/12/73, N° 183, reconnu aux organes exécutifs de la CEE le pouvoir d'édicter des dispositions de nature réglementaire, ayant force obligatoire et directement applicables dans chacun des Etats membres au même titre que les lois internes, et qui lient directement tant les organes de l'Etat que les particuliers. Ainsi, la Cour constitutionnelle, par cette décision, a reconnu que les règlements communautaires ne pouvaient être modifiés par le législateur italien ni par les administrations, mais elle a également confirmé de façon concrète la force obligatoire 'prééminente' de la source de droit communautaire à l'égard de toute loi ou disposition de droit interne, même contraire ou postérieure.

La Cour a en outre reconnu son incompetence à contrôler la constitutionnalité des règlements communautaires, dans la mesure où ceux-ci n'entrent pas dans le cadre de l'application de l'art. 134 de la Constitution italienne, étant donné que les règles communautaires sont établies par un ordre juridique distinct de l'ordre national (ceci sous réserve du problème toujours discuté de la compatibilité du Traité et des règles prises pour son exécution avec les principes de base dont il est fait mention à l'art. 11 de la Constitution).

Ces considérations nous permettent d'aborder plus facilement le problème de l'application immédiate des règles communautaires au vaste secteur agriculture et alimentation dont il est question à la première partie du Traité de Rome et aux titres relatifs à l'agriculture, à la libre circulation des marchandises, à l'union douanière, etc..

Les principes généraux du secteur agriculture et alimentation, indubitablement inspiré par les recommandations de la FAO, sont fixés dans la première partie du Traité de Rome. Il y est dit (art. 2) que la Communauté a le devoir d'organiser, par l'instauration d'un marché commun, le développement harmonieux des activités économiques des Etats membres; le traité prévoit (art. 3) l'abolition progressive des droits de douane entre les Etats membres et l'instauration d'une politique commune dans les secteurs de l'agriculture et des transports.

Dans la seconde partie, le 2e titre est consacré "à l'agriculture et au commerce des produits agricoles". Par 'produits agricoles' il faut entendre les produits du sol, de l'élevage et de la pêche (art. 38 du Traité). Les finalités de la politique "agricole" communautaire (dans le cadre des principes de la FAO) sont numérotées à l'art. 39, auquel on peut se référer pour un examen plus approfondi. Elles comprennent, outre l'augmentation de la productivité agricole par une meilleure utilisation de ses ressources et du progrès technologique, l'augmentation du niveau de vie de la population agricole, l'organisation des marchés, la garantie des approvisionnements et la fixation des règles communautaires en matière de concurrence.

Ces principes généraux ont été entérinés en Italie dans des dispositions concrètes, sous la forme de textes appropriés dont 'les plus récents et les plus importants sont les suivants:

- Loi du 30/4/62, n°. 283 - sur la réglementation de l'hygiène en matière de production et de vente des denrées alimentaires et des boissons;
- Loi du 26/2/63, n°. 441 - modifiant la précédente-,
- Décret ministériel du 3/12/63 et de nombreux autres décrets ultérieurs, en exécution des directives de la CEE relatives à l'emploi des additifs et des colorants dans la préparation des denrées alimentaires;
- Loi du 29/11/71 n°. 1073 - concernant les règles sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches entre l'Italie et les Etats membres de la CEE;
- Décret du Président de la République du 23/1/73, n° 43, approuvant le texte unifié des lois douanières.

A. ANGELINI

De nombreux autres textes ont été promulgués en Italie en application des directives de la Communauté européenne, notamment en matière de fruits et légumes, de graisses et huiles, de céréales, d'oeufs et de riz, de sucres, de vins, de viandes (inspection sanitaire, douanière, etc.).

Comme on le voit, le Traité de Rome s'est traduit pour l'Italie par des mesures concrètes "intégrées" et entièrement nouvelles dans la législation interne, même si une "harmonisation" en profondeur exigera du temps et une volonté politique de réformes.

Il n'y a pas de doute cependant que le développement du droit communautaire a surmonté les limites initiales, liées étroitement au secteur "agriculture - marchandises - douanes", pour s'appliquer à d'autres domaines juridiques plus engagés et objectivement différents, comme le droit de l'hygiène alimentaire et le droit pénal relatif au commerce et à la consommation des denrées alimentaires (voir la recommandation de la CEE dans le Journal officiel des Communautés européennes du 3/7/65).

La difficulté de l'harmonisation ou de l'intégration du droit alimentaire, en dehors de ses aspects strictement douaniers, nécessitera une plus ample collaboration entre Etats tant sur le plan technique que scientifique, y compris le contrôle de la qualité des produits alimentaires par l'unification des méthodes d'analyse et une rigoureuse application de la réglementation sur les appellations d'origine ainsi qu'il en est des vins et des fromages (convention de Paris du 13/10/54).

Nonobstant les efforts des organes responsables de la CEE, de graves problèmes restent encore à résoudre pour l'harmonisation du vaste secteur alimentaire; loyauté commerciale, libre concurrence, emploi des additifs dans les produits agricoles et alimentaires, appellations d'origine, étiquetage, méthodes d'échantillonnage, méthodes officielles d'analyse garantissant l'innocuité et la pureté des aliments sur le vaste marché européen.

Un problème particulièrement délicat concerne la protection de la santé du consommateur. Cette notion de "santé" doit s'entendre au sens que lui donne l'Organisation mondiale de la santé: "Non seulement l'absence de maladie, mais également un état de parfait bien-être physique et mental". Elle fait l'objet d'une réglementation particulière en vertu de l'art. 32 de la Constitution italienne. Elle implique non seulement la conformité des aliments aux exigences formelles de nature "commerciale, économique, douanière, fiscale", mais surtout la parfaite innocuité des aliments et leur qualité hygiénique directe et indirecte (c'est à-dire l'absence d'additifs nocifs ou de substances toxiques tant internes qu'externes).

Malheureusement la législation italienne confond fréquemment les dispositions de caractère économique ou commercial et les règles hygiéniques, sanitaires ou d'une autre nature.

A. ANGELINI

Or, le maquis législatif italien en matière de nocivité, de pureté des aliments, de fraude commerciale, de prélèvements techniques et de contrôle sanitaire, étayé de règles pénales et de prescriptions administratives, est assez connu de tous pour qu'il nous soit permis de nous dispenser d'un ennuyeux inventaire de ses dispositions.

Il suffit de rappeler que l'identification précise des exigences et des sanctions pénales en matière alimentaire est d'une extrême importance pour la définition de la portée de la "clause de sauvegarde" inscrite à l'art. 35 du Traité de Rome. Il y est dit solennellement que les règles communautaires sur la libre circulation des marchandises ne préjudicient pas les interdictions ou les restrictions justifiées par des motifs de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, etc.

C'est conforme à ce principe que l'art. 12 de la loi italienne n° 263 du 30/4/62 interdit l'importation sur le territoire de la République de toute substance destinée à alimentation qui ne satisfait pas aux exigences de la dite loi. Du reste "la clause de sauvegarde" s'applique automatiquement à toutes les règles spéciales de caractère pénal ou administratif qui visent la protection de la santé du consommateur.

Mais si les principes sont clairs, dans la pratique ils soulèvent et continueront à soulever de nombreux problèmes et controverses entre les Etats membres de la CEE et entre les différents importateurs et exportateurs de la Communauté.

On peut citer par exemple le cas de l'anhydride sulfureux, employé dans la production du vin avec l'autorisation de la Commission de la CEE, mais dont la nocivité a suscité en Italie des craintes, justifiées, de la part du Ministère de la santé, ainsi qu'un recours que la Cour de Cassation a reconnu fondé.

On peut cependant observer que l'art. 36 du Traité de Rome autorise les pays membres, en dépit du principe du libre échange des marchandises, à interdire l'importation de produits alimentaires susceptibles de porter atteinte à la santé publique.

Il s'agit à cet égard de délimiter les compétences en matière d'infractions entre les Etats membres et entre les simples importateurs et d'établir les règles applicables, qu'elles soient de nature pénale ou civile.

Il n'y a pas de doute que, pour des conflits de nature "contractuelle" (douanière, économique, politique, fiscale) relatifs aux règles du Traité CEE, tant les institutions que les individus intéressés doivent saisir, selon les dispositions de l'art. 164 du Traité, la Cour de justice européenne, investie exclusivement du droit d'en apprécier la légalité (art. 173) et dont les arrêts ont force exécutoire (arts. 176, 192, 215 du Traité).

A. ANGELINI

Quand, au contraire, il s'agit de litiges en matière de fraudes douanières, d'évasion fiscale, d'altération ou de falsification des produits alimentaires et, en général, de violation des dispositions pénales, la règle communautaire (Protocole de Bruxelles du 27/9/68) a été ratifiée en vertu de la loi italienne du 21/6/71 n°. 804.

Elle prévoit notamment, dans son art. 5, qu "le défendeur domicilié sur le territoire d'un Etat contractant peut être cité dans un autre Etat contractant", en matière de délit ou quasidélit, devant le juge du lieu où le fait litigieux s'est produit.

L'art. 26 dispose que "les décisions rendues dans un Etat contractant sont reconnues dans les autres Etats sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure..."

Il est indubitable cependant que la répression pénale en matière d'importation de produits alimentaires, lorsqu'elle est demandée au juge italien compétent, se fonde sur la responsabilité de l'importateur, surtout lorsqu'il s'agit du contenu des emballages scellés, de la qualité organoleptique, des additifs et des ingrédients non déclarés sur étiquettes, etc.

Il convient aussi de rappeler que l'art. 12 de la loi n°. 283, vise "tout importateur de substances alimentaires" et s'applique du seul 1: fait de l'introduction des marchandises, indépendamment de la bonne foi. En d'autres termes, on en arrive au concept de "responsabilité objective", indépendamment du dol ou de la faute, qui viole les principes du droit naturel.

Ainsi se précise l'exigence d'une législation européenne, moderne et neuve, dans le domaine du droit de l'alimentation, souhaitée des nombreux juristes et savants de l'AEDA.

Cette codification communautaire doit se concrétiser par l'unification des moyens techniques d'identification et de contrôle des denrées alimentaires et tenir compte des progrès de la technique et des méthodes d'inspection, prévoir clairement des sanctions uniformes et lutter contre les fraudes et les falsifications, conformément aux exigences de la protection de la santé des consommateurs et des engagements contractés par les Etats membres dans le Traité de Borne.

o o o o o

ABSTRACT

EEC food legislation and Italian law

by

A. ANGELINI

Judge of the Criminal Court, Parma

The Italian Constitution hallows the principle whereby rules generally recognized in international law are to be complied with, including those which limit national sovereignty. The accession of Italy, subsequently to the framing of that Constitution, to the European Communities has raised the question concerning the effect of the new sources of law emanating from the EEC on the municipal legislation of Italy. In this context, where case law has been largely silent or inconclusive, the Constitutional Court in 1973 handed down a judgement recognizing the regulatory powers of the Community and the primacy of Community sources of law vis-à-vis other sources. It also declared that it did not have jurisdiction to pronounce on the constitutionality or otherwise of EEC regulations.

The general principles of the Treaty of Rome establishing the EEC were embodied in Italian law by means of appropriate legislation, which is reviewed in this paper. One may discern an evolution, beginning in agriculture, commercial and customs matters, and working towards the sphere of food hygiene and the prevention of fraudulent practices.

Among the problems remaining to be solved are those concerning adequate protection for consumer health - health in the broad connotation as understood by WHO. These are problems that need to be identified in order to determine the scope of the "safeguard clauses" of the Treaty which allow departures from the principle of the free movement of goods - e.g., food imports, on the grounds of health. The legislator has been called upon, in this connection, to determine the nature and scope of the powers of a Member State where penal implications arise (of. Act. No. 804 of 21 June 1971 ratifying the Brussels Protocol) and to spell out importers' liability (of. the Food Act No. 263 of 30 April 1962)

12. LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

par

H. Roovers, secrétaire du comité de la santé publique,
 Union économique Benelux

La loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transport, permet de transposer d'une manière simple dans la législation luxembourgeoise les textes harmonisés de la C.E.E. En d'autres termes, même si le texte des Communautés européennes est contraire au texte légal luxembourgeois en vigueur, la procédure habituelle pour l'établissement de lois nationales ne doit pas être suivie. En outre, conformément à cette loi du 9 août 1971, une Loi de base ne doit pas exister au Luxembourg pour sanctionner la transposition d'un texte de la C.E.E. Il en est de même pour les décisions de l'Union économique Benelux.

La Loi de base du 25 septembre 1953, intitulée: "Loi ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels", permet de prendre des arrêtés grand-ducaux dans les cas de décisions de l'Union économique Benelux.

Si une harmonisation Benelux ou un texte harmonisé des Communautés européennes ne tombe ni dans le champ d'application de la procédure indiquée ci-dessus, ni dans celui d'une loi luxembourgeoise en vigueur, il est nécessaire de promulguer une loi.

En cas de transposition de Décisions Benelux la prodédure à suivre est la suivante:

1. il convient tout d'avord d'entendre l'avis des chambres professionnelles;
2. le document doit ensuite être soumis au Conseil d'Etat;
3. enfin, il doit être soumis au Conseil des Ministres luxembourgeois.

Les chambres professionnelles comprennent principalement la Chambre de Commerce, ainsi que la Chambre de Métier. Il convient de citer également la Centrale paysanne.

H. ROOVERS

La Chambre de Commerce doit être consultée dans tous les cas où par exemple une Décision Benelux est prise pour une denrée qui n'est pas fabriquée au Grand-Duché, mais qui y est commercialisée. La Chambre de Métier doit émettre un avis concernant toutes les denrées qui sont également fabriquées au Grand-Duché. Quant à la Centrale paysanne, sa dénomination se passe de commentaires.

En ce qui concerne le dépôt du document au Conseil d'Etat on peut signaler que la procédure d'urgence peut être invoquée. Dans ce cas on peut passer outre à cet organe consultatif.

Le Conseil des Ministres luxembourgeois doit être entendu en dernier lieu, avant la publication d'une Décision Benelux au Mémorial.

o o o o o

ABSTRACT

The reception of international standards
in the Grand Duchy of Luxembourg

by

H.ROOVERS

Secretary, Public Health Committee, Benelux Economic Union

Where EEC-harmonized texts concern the economy, or other matters specified in the law, Luxembourg legislation provides that it is unnecessary to place them under the authority of a basic law in order to transpose these into municipal law.

There is already a basic law making Benelux decisions concerning foodstuffs enforceable. Under this law, orders may be made providing for their incorporation, the procedure for which is described in detail in this paper.

Where EEC or Benelux texts are concerned other than those referred to in the preceeding paragraph, a law has to be passed for these to be incorporated.

13. RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS IN NORWAY

by

Petter Haram, Counsellor, Ministry
of Fisheries, Oslo

Parliament (Storting) is the law-making institution in Norway.

A number of international organizations of which Norway is a member are engaged in international law harmonization. Such activities also take place by means of ad hoc diplomatic conferences - which are held to adopt one or more conventions in certain fields.

There are no rules in Norwegian law as to how an international law convention shall be incorporated into national law. The most usual procedure is that the convention's operative rules are repeated in a Norwegian law, possibly with a changed format such that they fit in technically with the Norwegian legal system with regard to form, language and procedures.

Most forms of international cooperation entail the taking on of various responsibilities by the participating countries. These responsibilities may be formalized in various kinds of international instruments. The usual situation is that a country binds itself by agreements with other countries. A country then has a duty to fulfill its obligations according to the agreement as far as the other signatories are concerned. If the agreement requires certain changes in national law, then the country must ensure that its legal procedures are in harmony with the requirements of the agreement. If the country is bound by the agreement to provide financial aid to an organization, sufficient funds must be budgeted for.

Some rules concerning entry into international agreements have been developed in international law. However, before a country is bound by an agreement, separate ratification is usually required. A country becomes a partner in the agreement by this act of ratification. Further rules concerning entry into an agreement will usually be a consequence of or part of the agreement itself. Thus signing an agreement may be all that is required.

An international agreement may have different designations -pact, treaty, convention, accord, agreement.

Common international law does not lay down requirements to individual countries as to how treaty obligations shall be fulfilled.

P. HARAM

International law requires solely that valid treaties shall be respected. The way in which this is done is left to the authorities in the contracting countries.

In recent times, it has not been unusual for a treaty to lay down the formal steps the contracting partners shall take in implementing the treaty.

A country might have chosen, on the basis of a provisions in its constitution or constitutional practice, to consider international and national law more or less as part of the same legal system - "The monistic system". With the monistic system, the question of implementation of the various treaties entered into will normally not arise. The constitution (or common practice) allows concrete implementation, without further measures, directly on the basis of the treaty. On the other hand, the question might arise, also with a monistic system, as to the international norm's legal force i.e. does it have the same force as an act of parliament, etc.?

However, a number of countries, including Norway, build more or less consistently, on the dualistic system. With this system there is strictly speaking no immediate connection between international law -including treaties - and national law. If implementation of the treaty entails that a country must act in a way contrary to existing national law, then the national law must be changed. Thus the question arises of how amendment of national law is to be carried out.

A description of the methods which can be used to implement treaties follows. The description assumes that the dualistic system is practiced.

Transformation

Purely formal and technical provisions are excluded, as they do not require national legal implementing steps. The remaining provisions of the treaty - the material provisions - are compared with the relevant parts of national law in order to ascertain the parts of the treaty which are not already implemented by national law. Then a study is made to determine the most' appropriate way to obtain the new legal situation required by the treaty. It is possible that this investigation will reveal that repeal of existing regulations is sufficient. Alternatively, a suitable result might be obtained by a change of the conditions imposed by national law. In cases where more exhaustive amendment is required, special new rules, perhaps a complete new act of parliament, must be passed. Transformation implies that the national implementing rules are separated from the international rules.

Incorporation

This method of implementation, in international theory sometimes termed adoption or direct international application, entails that, by national law or other binding provision, it is stipulated that the treaty (or treaties) shall be directly applied as law by the national authorities. The provisions of the treaty are made directly applicable in national law.

Ascertainment of legal harmony

If when interpreting the treaty and the law of the country in question, it is ascertained that the treaty requirements will be fulfilled on the basis of law already in force, then this ascertainment will be sufficient. Special measures to implement the treaty will be unnecessary.

Underlying the dualistic system are considerations regarding the distribution of power between various state authorities.

The need for special action to implement treaty obligations in Norwegian national law is a consequence of the dualistic system under which international law does not form a part of Norwegian law, at least not with the same force. This is a result of constitutional practice and traditional interpretation which is considered to agree with the Norwegian Constitution. According to traditional interpretation, international law will, in principle, not be used as a basis in a Norwegian court of law, unless it has been, by means of special implementing procedures, included as part of Norwegian law.

There are no legal provision in Norwegian law concerning the implementation of treaty obligation. Neither does common international law lay down requirements as to how individual countries shall fulfill their treaty obligations. As stated previously, international law requires solely that valid treaty obligation shall be fulfilled. The manner in which this is done is left to the individual contracting country. On the other hand, it is not uncommon for a treaty to lay down which methods of implementation the contracting countries shall use. It is more usual however, that no definite rules concerning implementation are laid down in a treaty - the authorities then have freedom of choice.

As regards implementation with the force of an act of parliament, it is normally left to the judgment of the 'law-making body as to whether national law shall be transformed, either directly by means of a legal text, or by the king receiving authority to issue further provisions concerning the implementation of the treaty, or whether the convention shall be given the force of an act of parliament. Direct incorporation can also take place in two ways:

- 1) By an act of parliament giving a certain convention the force of an act of parliament.
- 2) By the King receiving authority to enter into agreements with foreign countries in certain fields, and to enforce such agreements by application in Norwegian law.

Concerning fulfillment of obligations by means of authority given to the King to implement conventions, the general question arises as to the constitutional limits for the delegation of authority.

P. HARAM

In practice the King has, in certain fields, been given relatively broad authority to implement conventions in national law.

As regards food control, the following acts of parliament (laws) are the main ones concerned:

1. Food Act(Lov av 19.mai 1933 om tilsyn med naeringsmidler m.v.)
2. Act concerning Quality Control of Fish and Fishery Products (Lov av 28.mai 1959 om kvalitetskontroll med fisk og fiske-varer o.a.).
3. Act concerning Quality Control of Agricultural Products (Lov av.17 juni 1932 om kvalitetskontroll med landbruks-varer m.v.).
4. Act concerning Abattoirs, Meat Industry, and Meat Inspection (Lov av 12.april 1957 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll m.v.).
5. Margarine Act(Lov av 5. mars 1948 om margarinprodukter).
6. Act concerning the Labelling of Consumer Goods (Lov av 24. mai 1968 om merking av forbruksvarer).

These are typical so-called "delegated authority" acts; in pursuance of which the King can delegate authority to an administrative body - government ministry or directorate - to issue further detailed legislations. Such delegation has been carried out.

In pursuance of such authority, comprehensive food regulations have been enforced. Regulations are for the most part issued by three government ministries. Regulations governing hygiene and public health are issued by the Minsitry of Social Affairs (which includes the Directorate of Health), while regulations concerning fish products and agricultural products are issued by the Ministry of Fieheries and the Ministry of Agriculture respectively.

Norway's attitude to international harmonization of food law is positive. Norway has of course participated actively in the work of the Codex Alimentarius Commission since it was established.

A national Codex Alimentarius Committee was established by Royal Decree of 20th March .1970. Its terms of reference state that it shall be an advisory, informative, and coodinating body concerning all matters connected with Codex Alimentarius.

The following 7 government ministries are represented:

Fisheries, Consumer and Administrative Affairs, Trade, Industry, Agriculture, Social Affairs and Foreign Affairs.

In Codex Alimentarius work, consideration must be given to the various interests involved:

1. Producer/ Importer
2. Official control measures of public health significance
3. Consumer information

P. HARAM

The various stages involved in the development and adoption of a Codex Standard may be summarized as follows:

- a) Participation in the development of the standard.
- b) Position taken regarding the recommended standard
- c) Implementation of the standard in Norwegian law.
- d) Informing the Codex Alimentarius Commission of Norway's acceptance.
- e) Control - ensuring that the requirements laid down in the standard are fulfilled.

A Codex standard is a technical standard and need not therefore appear as an international treaty or agreement. However, the possibility that, according to both international and national law, a standard might have to be considered as being a treaty can not be entirely excluded. Apart from a certain difference in form, there is scarcely any difference between a standard and a treaty as regards development and acceptance. The decisive consideration must be whether the standard is legally binding for governments.

Acceptance of a Codex standard can be amended or withdrawn at any time. The only requirement is that notification of amendment or withdrawal shall be made in writing. A decision to accept a standard is of course just as binding as other decisions taken by the accepting body.

The general principles of the Codex Alimentarius do not contain any provisions as to the legal or administrative procedures by which a country shall accept a Codex standard. The principles state that "a standard may be accepted by a country in accordance with its established legal and administrative procedures". Thus it is solely the national (Norwegian) legal and administrative procedures which are decisive and applicable when accepting a Codex standard.

The Norwegian Constitution - (paragraph 28, first subparagraph) states that: (free translation)

"Representations concerning the filling of high official posts and other matters of importance shall be presented to the Cabinet by the Minister whose field of responsibility is involved, and shall subsequently be dealt with by him in accord with the decision taken by the Cabinet".

The significance of this provision in this connection is that decisions concerning "matters of importance" must be made by the King in Cabinet, and can not be delegated to a ministry or other body. Whether or not the acceptance of a Codex standard is a "matter of importance" according to paragraph 28 of the Constitution must be decided individually in each case. Generally speaking, however, a certain emphasis must be placed on the fact that acceptance of international rules is involved, a fact which means that the decision will not be made at a low level in the Administration.

P. HARAM

Implementation of a Codex standard requires legal powers. It is considered that the necessary legal powers to permit the implementation of a Codex standard in Norwegian law are already in existence, such that no new act of parliament is required.

Assessment of the Codex standards which have already been issued for acceptance by governments would seem to indicate that acceptance of standards and their implementation in Norwegian law will normally be able to occur at the ministerial level.

A final decision concerning the body in Norway which is to be responsible for the dispatch of the formal notification of acceptance to the Codex Alimentarius Commission has not yet been taken. It is possible that the Minister for Foreign Affairs will be given this responsibility.

o o o o o

RÉSUMÉ

La reception des normes alimentaires internationales en Norvège

par Petter Haram, Conseiller au Ministère des pêches, Oslo

Le droit international n'est applicable en Norvège, d'après la Constitution et la tradition, qu'après avoir été soumis à des procédures le rendant assimilable en droit interne. Celles-ci tendent soit à transposer ou intégrer dans le droit national la norme internationale, soit à constater la conformité de celle-ci à l'ordre juridique interne.

L'auteur énumère les six lois qui régissent le contrôle alimentaire dans ce pays: ce sont des lois habilitantes, permettant d'établir une ample réglementation d'application qui met en oeuvre, notamment, les normes Codex. En vertu de la Constitution, le Roi doit prendre un arrêté en conseil pour réglementer toutes questions "importantes": l'attribution de ce qualificatif aux normes Codex advient cas par cas, mais la pratique montre que le texte requis est généralement réglementaire et non législatif.

14. LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES AUX
PAYS-BAS

par

H. Roovers, secrétaire du comité de la santé publique,
Union économique Benelux

Le phénomène de la transposition en droit interne d'instruments internationaux issus des consultations entre les experts nationaux des pays intéressés est apparu après la dernière guerre mondiale. Les autorités nationales furent confrontées à cette situation nouvelle, principalement à la suite de la mise en place d'institutions telles que celles des Communautés économiques européennes, qui ont pour fondement juridique le Traité de Rome, et le Benelux, dont le Traité signé à la Haye le 3 février 1968 constitue la charte fondamentale.

La présente note s'attachera uniquement aux aspects de la transposition en droit interne néerlandais des réglementations internationales relatives aux aliments et boissons au sens large; c'est-à-dire: y. compris les viandes et les produits de viande.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, relevons quelques particularités du Traité instituant le Benelux.

Jusqu'à la signature par le Comité de Ministres, organe suprême de l'Union économique Benelux, du Protocole du 29 avril 1969 relatif à la suppression des contrôles et formalités aux frontières intérieures du Benelux et à la suppression des entraves à la libre circulation, il était d'usage de présenter aux trois Gouvernements, sous la forme juridique de recommandations, les textes d'harmonisation concernant les denrées alimentaires élaborés dans le cadre institutionnel de la Commission Benelux de la Santé Publique. Le pouvoir d'adopter des recommandations est en effet reconnu au Comité de Ministres en vertu de l'article 19 littéra c) du Traité Benelux, qui est libellé en ces termes: " Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées, le Comité de Ministres peut formuler des recommandations intéressant le fonctionnement de l'Union. Ces recommandations ne lient pas les Hautes Parties Contractantes".

S'il n'existe aucune obligation juridique d'introduire les recommandations dans le droit interne, les Gouvernements des trois pays en avaient tout au moins l'obligation morale. Les événements montrèrent toutefois que les recommandations ne constituaient pas des instruments juridiques tout à fait adéquats pour sanctionner l'harmonisation dans le Benelux.

Le Protocole précité établi à la suite de cette constatation a eu pour conséquence que les textes harmonisés dans le domaine alimentaire sont dorénavant présentés aux Gouvernements sous forme de décisions. Cette possibilité est prévue au littéra a) de l'article 19: " Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées, le Comité de Ministres peut prendre des décisions pour déterminer les modalités d'exécution des dispositions du présent Traité dans les conditions prévues par celles-ci. Les décisions du Comité engagent les Hautes Parties Contractantes".

A partir de la signature du Protocole Benelux de 1969 les textes harmonisés relatifs aux denrées alimentaires furent rédigés sous forme de décisions présentés pour l'exécution aux Gouvernements des trois pays.

On peut se demander quelle est la relation entre une décision de l'Union économique Benelux et une directive des Communautés européennes. La jurisprudence apporte une réponse en attribuant aux deux actes un caractère juridique similaire.

Outre les directives, les Communautés européennes connaissent un instrument juridique encore plus contraignant à l'égard des autorités nationales des Etats membres; il s'agit des règlements. Mais cet instrument, auquel la C.E.E. recourt fréquemment lorsqu'il s'agit de prendre des mesures visant à organiser le marché, est toutefois rarement utilisé pour les règles communautaires dans le domaine des denrées alimentaires. Jusqu'à présent seuls le vin et le lait, produits pour lesquels l'aspect de l'organisation du marché joue aussi un grand rôle, ont fait l'objet de règlements.

Les règlements de la C.E.E ont valeur de réglementation nationale dans les Etats membres des Communautés européennes, et donc aux Pays-Bas.

Pour les décisions Benelux par contre, il est d'usage que les dispositions des règlements techniques y annexés soient insérées dans les arrêtés nationaux pris en vertu de la "Warenwet" (loi sur les marchandises) et rédigées dans les formes nationales usuelles.

La "Warenwet" présente fondamentalement un double aspect.

Cette loi constitue tout d'abord une loi-cadre prévoyant des règles générales de droit administratif relatives à l'organisation du contrôle des aliments et boissons commercialisés aux Pays-Bas. Les arrê tes " verticaux" pris en vertu de la loi visent essentiellement à réglementer la nature et la compositions des divers aliments et boissons régis par d'autres textes spécifiques.

Le deuxième point cardinal de la "Warenwet" concerne la loyauté du commerce.

Une difficulté fondamentale se présenta pour transposer les décisions Benelux dans des arrêtés royaux pris dans le cadre de la "Warenwet" elle résulte du fait que cette dernière loi, qui lie spécifiquement les exigences de composition à l'indication de celles-ci sur la marchandise, ne permet pas aisément de couvrir tous les aspects envisagés par les décisions Benelux relatives aux aliments et boissons.

Cette difficulté n'est pas étrangère à l'élément d'organisation du marché inhérent à ces décisions en ce sens qu'elles contiennent aussi, et les plus récentes surtout, des prohibitions concernant la publicité inexacte ou trompeuse. Sur la base du texte actuel de la "Warenwet", de telles dispositions ne peuvent être mises en oeuvre et c'est par le truchement d'institutions apparues après la dernière guerre mondiale, les "Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties" (appelées en abrégé les P.B.O., collectivités professionnelles de droit public chargées d'organiser des secteurs définis de l'activité économique et dotées à cet effet de pouvoirs réglementaires), que l'on cherche à résoudre le problème.

Ces collectivités sont nées à un moment où la conduite de l'Etat était envisagée à partir du principe de "subsidiarité".

Selon ce principe, les corps sociaux dont les activités touchent à l'intérêt général doivent pouvoir, dans toute la mesure possible, apporter eux-mêmes une solution aux problèmes qu'ils rencontrent dans leur sphère propre et dont ils sont mieux informés que le pouvoir central; ce qui implique que les décisions à prendre à ce niveau doivent avoir force de loi pour ceux qu'elles concernent. Le pouvoir central a ainsi délégué à ces collectivités une partie de ses compétences réglementaires. Par nature, les P.B.O. ne peuvent pas édicter de règles contraires aux dispositions d'intérêt général émanant du pouvoir central.

Dès 1965, lors de la modification de la "Warenwet", un rôle considérable a été dévolu aux P.B.O. dans l'exécution des arrêtés à prendre en vertu de ladite loi. Chaque P.B.O. qui constitue le cadre institutionnel de coopération des entreprises d'une même branche de l'économie a été créé par un arrêté définissant son champ d'action spécifique.

Comme nous l'avons déjà dit, les P.B.O. sont donc associés, en raison de la place qu'ils occupent dans la structure administrative, au processus de transposition des décisions Benelux dans le droit néerlandais.

A l'occasion d'une révision fondamentale de la "Warenwet" actuellement en préparation, il est envisagé d'y prévoir une disposition qui rendra plus aisée l'introduction des règles internationales dans le droit interne.

Les problèmes juridiques dont on vient de parler se posent également pour les réglementations Benelux relatives aux viandes et produits de viande pour autant qu'il ne s'agit pas de prescriptions d'inspection sanitaire. A ce dernier point de vue, les Pays-Bas ont une loi spécifique, la "Vleeskeuringswet" (loi sur l'inspection sanitaire des viandes), qui définit exactement ce qu'il faut entendre par "viande" et détermine les modalités de l'inspection sanitaire ante et post mortem à l'abattoir.

On cherche actuellement aux Pays-Bas à mieux cerner les compétences respectives du pouvoir central et des P.B.O. dans le domaine couvert par la "Warenwet".

Pour une parfaite compréhension de la question, il convient de préciser par ailleurs que le ministre compétent doit approuver toute réglementation prise par les P.B.O. En revanche le législateur n'a pas donné une grande latitude au ministre en question pour refuser son agrément à un projet de règlement d'un P.B.O.

Les difficultés évoquées ne se présentent pas dans les cas où il existe des règlements de la C.E.E. dont la particularité, au plan juridique, est d'être impératifs.

Les directives adoptées dans les années soixante par les Communautés européennes avaient toutes trait aux matières dites horizontales, autrement dit elles se rapportaient à des produits qui entrent dans la composition des denrées alimentaires et qui intéressent en principe l'ensemble de celles-ci étant donné qu'ils peuvent être utilisés dans les diverses denrées manufacturées.

Il s'agissait là entre autres des directives concernant les matières colorantes, les agents de conservation et les anti-oxydants dans les aliments et boissons. A propos de ces réglementations horizontales, relevons qu'il leur arrive de régler certains aspects de la composition des aliments qui n'avaient encore jamais fait l'objet d'une disposition spéciale en droit interne néerlandais. C'est le cas par exemple des anti-oxydants. En raison de l'importance de ces produits pour les denrées alimentaires, une réglementation spécifique a été créée dans le cadre de la "Warenwet". Il arrive également que des textes arrêtés au niveau international soient insérés dans les réglementations horizontales existantes.

Quant à l'établissement de nouvelles réglementations relatives aux denrées alimentaires en droit néerlandais, notons que des arrêtés royaux peuvent être pris en vertu de la "Warenwet".

Après que les directives de la C.E.E. ou les décisions du Benelux ont été mises sous forme de projets d'arrêtés royaux, cette transformation se faisant en tenant compte de la terminologie juridique usuelle, les textes en question sont soumis pour avis aux organes suivants:

1. la Commission consultative "Warenwet" dès qu'il s'agit de décisions ou de directives se rapportant aux denrées alimentaires, à l'exception des viandes fraîches;
2. le Conseil d'Etat et
3. le Conseil des Ministres néerlandais.

Les considérants des projets de textes font mention des organes consultés.

Signalons que la Commission consultative "Warenwet" rassemble des représentants des pouvoirs publics, des milieux professionnels, des organisations de consommateurs et des milieux scientifiques.

H. ROOVERS

Cela signifie donc que les P.B.O. sont également représentés à la Commission consultative du fait qu'ils font partie intégrante du système économique. En dehors des représentants des milieux scientifiques et parmi ceux des pouvoirs publics, il convient de mentionner explicitement les services de l'inspection des marchandises, l'inspection des denrées alimentaires, ainsi que la représentation ministérielle.

La composition de la Commission consultative "Warenwet" en fait un organe unique en son genre aux Pays-Bas.

Outre la Commission consultative "Warenwet", le "Sociaal-Economische Raad" (Conseil économique et social, en abrégé S.E.R.). a institué en vertu de la Loi sur l'organisation économique une commission qui doit être consultée chaque fois qu' il est question de la loyauté du commerce.

o o o o o o o

ABSTRACT

The reception of international food standards in the Netherlands

by

H. ROOVERS

Secretary, Public Health Committee,

Benelux Economic Union

The Commodities Act is the law normally referred to for authority for bringing under Dutch legislation Benelux harmonized texts (i. e., Decisions) where foodstuffs are concerned. The reception is effected by means of orders made under that Act. The same applies to EEC Directives. Court decisions, moreover, acknowledge these directives as having the same binding force as Benelux Decisions.

However, the same Commodities Act does not provide an adequate framework for dealing expeditely with all legal aspects of these international provisions. The Act is, in any case, supplemented by various regulatory texts issued in their respective fields by certain trade organizations enjoying public law status. The Commodities Act is, moreover, currently being revised in such a way that it will facilitate the incorporation of international standards into municipal law.

The same difficulties arise in connection with meat and meat products, though not in the case of meat inspection, this latter question being covered by a specific law.

The reception of international standards covering food products in general - including additives, for example - and these standards were frequently embodied in EEC Directives during the 1960's, have sometimes made it necessary for special regulations to be issued.

The adoption of new food regulations, whether deriving from EEC Directives or from Benelux decisions, requires the opinion of the Council of State and of the Council of Minister in any case, and of the Advisory Commission on the Commodities Act and, in certain cases, of the Economic and Social Council.

15. LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES EN SUISSE

par

Maurice Haesler, docteur en droit, Service fédéral
de l'hygiène publique, Berne

Droit interne suisse

Généralités

La Suisse (Confédération suisse) est un Etat fédéral formé de 19 cantons et 6 demi-cantons jouissant d'une autonomie assez large. Les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral (article 3 de ladite constitution désignée Sous le Ticle CST).

Chaque canton dispose de sa propre constitution pour laquelle il est tenu de demander la garantie de la Confédération; cette garantie n'est accordée que si certaines conditions de base sont remplies: accord avec la constitution fédérale formes républicaines représentatives ou démocratiques, acceptation par le peuple et possibilité de révision par la majorité absolue des citoyens (art. 6 est).

La Confédération ne peut légiférer que dans les domaines qui lui sont réservés par une disposition expresse de la constitution fédérale. Dans de nombreux cas, l'exécution des prescriptions fédérales incombe aux -cantons sous la surveillance de la Confédération.

1. 2. Législation sur les denrées alimentaires.

Le 11 juillet 1897, le peuple suisse et les cantons acceptaient l'introduction d'un article 69bis dans la constitution fédérale et donnaient ainsi à la Confédération le droit de légiférer sur le commerce des denrées alimentaires, ainsi que sur les articles de ménage et autres objets usuels susceptibles de mettre en danger la santé ou la vie des consommateurs, tout en réservant aux cantons l' exécution des prescriptions fédérales sous la surveillance de la Confédération. En exécution de cet article l'Assemblée fédérale(pouvoir législatif), comprenant le Conseil national et le Conseil des Etats, a décrété le 8 décembre 1905 la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels, loi selon laquelle le Conseil fédéral (pouvoir exécutif) est chargé, entre autres (article 54), d'édicter les dispositions propres à sauvegarder la santé publique et à prévenir toute fraude, de prescrire l'emploi de désignations précises qui rendent impossible toute erreur sur la nature et la provenance de la marchandise et de rendre obligatoire la déclaration des additions, à l'exception de celles qui sont indispensables ou usuelles.

Se fondant sur cette loi, le Conseil fédéral a promulgué diverses ordonnances dont celle, encore en vigueur, du 26 mai 1936 réglant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (ODA). Depuis 1936 l'ODA a été et est constamment l'objet de nombreuses adaptations et révisions partielles.

Une révision totale de la législation sur les denrées alimentaires est à l'étude.

Pour la législation sur les denrées alimentaires, l'exécution des dispositions fédérales de la législation sur les denrées alimentaires ressortit aux cantons sous la surveillance de la Confédération.

Les cantons ont créé pour ce faire des laboratoires spécialement outillés à cet effet et procèdent à des inspections en faisant prélever des échantillons des denrées alimentaires dans le commerce. Tous les chimistes cantonaux, chefs de ces laboratoires officiels, ainsi que le chimiste municipal de la ville de Zurich, font partie de l'Association des chimistes cantonaux et municipaux de Suisse. Cette association se réunit à intervalles réguliers en présence d'un représentant du service fédéral de l'hygiène publique, afin d'examiner les questions d'actualité et d'assurer, dans la mesure du possible, une application uniforme des prescriptions fédérales en matière de contrôle des denrées alimentaires. Des inspecteurs spécialement formés sont chargés de contrôler les denrées et objets chez les fabricants, distributeurs et revendeurs publics ou privés (services ou corporations de distribution, fabriques de denrées alimentaires, hôpitaux, magasins, restaurants, etc. . .).

Conformément au traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein, cette dernière est réunie au territoire douanier suisse et en constitue une partie intégrante. Par suite de cette union douanière, la législation fédérale en matière de contrôle des denrées alimentaires est également applicable à la Principauté, qui entretient une inspection des denrées alimentaires à Vaduz et a chargé le Laboratoire cantonal de Saint-Gall d'effectuer les analyses nécessaires.

2. Rapports avec le droit international

2. 1. Généralités

La question des rapports existant entre le droit international et le droit national est un problème fondamental du droit international qui se pose constamment. Le point de vue suisse à ce sujet a déjà été l'objet de bien des études. Monsieur le Conseiller fédéral W. Spühler, alors Chef du Département politique fédéral, a brillamment brossé le 10 décembre 1968 devant le Conseil national la situation, au vu de la politique de notre pays. Sans s'attarder à de longs exposés théoriques ou de droit comparé, ni essayer de prendre position au sujet de la célèbre dispute opposant les monistes et les dualistes, il a constaté qu'il appartient à chaque Etat de décider comment il veut assurer le respect du droit international public dans le système juridique national.

Pour la Suisse particulièrement, il ne peut être question de se soustraire à ses obligations internationales. Mais cela ne veut pas dire que le droit national contraire au droit international public demeure sans effet. Le fait que le droit international public prime le droit national ne signifie pas qu'il l'abroge. Si le droit rationnel suisse n'est pas en accord avec nos obligations internationales, nous devons alors modifier notre droit de manière à l'adapter au droit international public.

La Suisse est toujours partie de l'idée que la stricte observation du droit international public est une des plus importantes conditions de tout ordre international et, de ce fait, d'une paix durable. La tâche et le but du Conseil fédéral doivent donc être d'empêcher dans la mesure du possible qu'un droit national dérogeant au droit international public soit créé ou maintenu.

La prééminence du droit international public sur les ordonnances fédérales (arrêtées par le Conseil fédéral) ou sur le droit cantonal divergents n'est pas contestée, même si ces textes ont été promulgués après la norme internationale en cause. Il est également admis que le droit international coutumier et les traités internationaux priment les lois fédérales existantes.

D'après la doctrine et la jurisprudence, en Suisse, pour autant qu'ils soient directement applicables, les traités acquièrent automatiquement et en même temps validité et force de loi sur le plan national. Une transformation des traités en une loi fédérale spéciale - dans le sens de la doctrine dualiste - n'est de ce fait pas nécessaire. L'approbation par l'Assemblée fédérale et la ratification par le Conseil fédéral suffisent pour rendre un traité obligatoire pour la Suisse.

Nous ne nous attarderons pas à la question de savoir quelle norme l'emporte lorsqu'il y a conflit entre la coutume internationale ou le traité, d'une part, et une loi fédérale postérieure ou une norme constitutionnelle, d'autre part. Certains auteurs mettent le droit international public sur le même pied que les lois fédérales, tandis que d'autres sont d'avis que dans chaque cas la norme du droit international public l'emporte sur celle du droit national. Ce problème nous semble être plus théorique que pratique, car ni le Conseil fédéral ni l'Assemblée fédérale ne voudront abroger de façon unilatérale une norme du droit international public qui lie la Suisse.

Au cas où une disposition juridique est formulée d'une manière équivoque, on doit présumer que le législateur n'avait pas l'intention de porter atteinte aux traités en vigueur. Une telle présomption devrait suffire pour éviter des conflits dans la plupart des cas. Pour traiter ce problème il semble inévitable de partir du point de vue de la prééminence du droit international public. En effet, de même que nous attendons de nos partenaires étrangers qu'ils respectent les traités qu'ils ont conclus avec nous, ainsi devons-nous aussi nous en tenir à ces mêmes traités. La morale internationale, l'ordonnance de la paix et, de plus, l'idée de la primauté du droit exigent impérieusement une telle solution.

Pour résumer, nous pouvons dire que le droit en vigueur garantit suffisamment la prééminence du droit international public et que les traités internationaux acquièrent force de loi sans transformation particulière tant sur le plan national que sur le plan international.

2. 2 Rapports avec la législation sur les denrées alimentaires.

Comme la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (LCDA) délègue au Conseil fédéral le soin d'édicter les dispositions propres à sauvegarder la santé publique et à prévenir toute fraude, de prescrire l'emploi de désignations précises, etc. (art. 54) et d'édicter les règles à suivre pour l'analyse et l'appréciation des marchandises (art. 55), une grande partie des prescriptions de législation alimentaire sont décrétées par le pouvoir exécutif. Ceci a pour avantage incontestable un assouplissement de la procédure. En effet, tandis qu'une "loi" proprement dite doit être arrêtée par le pouvoir législatif (Assemblée fédérale: Conseil national et Conseil des Etats), sur la base d'un message du Conseil fédéral et après avoir été examinée par des commissions de ces deux chambres, et qu'elle est soumise au référendum facultatif, une décision de l'exécutif (conseil fédéral) peut être modifiée et adaptée aux normes internationales plus aisément. Les dispositions du pouvoir législatif qui entrent en ligne de compte pour la législation sur les denrées alimentaires sont la LCDA déjà mentionnée, la loi fédérale (LF) du 7 mars 1912 prohibant le vin artificiel et le cidre artificiel, la LF du 24 juin 1910 sur l'interdiction de l'absinthe et, en ce qui concerne les indications de poids ou de volume, la LF du 24 juin 1909 (modifiée les 1er avril 1949 et 25 mars 1954) sur les poids et mesures. Toutes ces lois délèguent au Conseil fédéral la compétence d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires.

Au sujet de la réception des normes internationales, il convient de faire une différence entre, d'une part, les normes internationales décidées lors de conventions, traités ou arrangements multilatéraux ou bilatéraux tels que celles ou ceux sur l'emploi des appellations d'origine et dénominations de fromages, pour l'unification des méthodes de prélèvement des échantillons et d'analyse des fromages, pour le marquage des oeufs dans le commerce international, portant création à Paris d'un Office international du vin, pour l'unification des méthodes d'analyse des vins dans le commerce international, et les multiples conventions bilatérales sur les désignations de provenances conclues, par exemple avec la République fédérale d'Allemagne, l'Espagne, la France, la Tchécoslovaquie, etc., et, d'autre part, les recommandations de la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius.

Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les conventions ou arrangements multilatéraux ou bilatéraux acquièrent force de loi avec leur entrée en vigueur. Cette entrée en vigueur n'a cependant lieu qu'après la conclusion des textes par les plénipotentiaires, l'approbation par l'Assemblée fédérale et l'échange des ratifications.

La réception en droit suisse des normes du Codex Alimentarius ne peut, quant à elle, pas être posée sur le même pied que les conventions ou arrangements mentionnés plus haut. En effet, le titre de ces normes mentionne déjà qu'il s'agit en l'occurrence de "Normes internationales recommandées". Tant la FAO que l'OMS transmettent aux gouvernements intéressés les normes alimentaires établies par la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius. Il est alors nécessaire que les Etats membres les décrètent à leur tour pour leur donner force de loi.

En Suisse, la compétence est déléguée dans ce domaine au Conseil fédéral, La façon dont il incorporera ces normes dans la législation interne est secondaire; ce qui compte avant tout, c'est qu'il prenne une décision dans ce sens. Dans le cas théorique, mais improbable dans la pratique, où le Conseil fédéral donnerait à la FAO et à l'OMS son accord formel à une norme qui lui a été recommandée sans pour autant modifier sa législation interne et où il créerait de ce fait une contradiction entre deux normes opposées, la norme internationale admise primerait, à notre avis, la norme interne pour les mêmes raisons que celles que nous avons évoquées sous le chiffre 2. 1. du présent exposé, pour autant que cette norme interne ressortisse à la compétence du Conseil fédéral en vertu d'une "loi fédérale" (éditée par l'Assemblée fédérale).

Par contre, si la norme internationale est en contradiction avec une loi fédérale même, cette loi arrêtée par le pouvoir législatif ne peut pas être modifiée ou annulée par une décision de l'exécutif. Il ne nous semble en effet guère concevable que le principe généralement reconnu de la séparation des pouvoirs qui est la base de toute démocratie puisse être foulé aux pieds par ce biais. Un tel mépris des principes généraux du droit risquerait d'entrouvrir la porte à une certaine forme de dictature, ce qui serait un mal beaucoup plus grand qu'une hypothétique insécurité dans la réglementation internationale sur les denrées alimentaires, ceci d'autant plus qu'un tel hiatus éventuel ne pourrait être que provisoire.

Pour résumer, nous constatons que les normes de droit international contenues dans les conventions, traités ou arrangements multilatéraux ou bilatéraux priment le droit cantonal et le droit fédéral divergents. Les recommandations d'organisations internationales, telles que celles de la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius, ne priment quant à elles que le droit cantonal et le droit fédéral édicté par le Conseil fédéral; en cas de contradiction avec une loi fédérale, c'est cette dernière qui l'emporte.

ABSTRACT

The reception of international food standards in Switzerland

by

M. HAESLER

Docteur en droit, Federal Public Hygiene Service,
Bern

The enforcement of Swiss federal legislation on food is the responsibility of the Cantons, subject to the supervisory authority of the Confederation. Laboratories, chemists and inspectors with enforcement powers come under the authority of the Canton, and coordination in this field is secured by the Association of Swiss Cantonal and Municipal Chemists.

Public international law is acknowledged as taking precedence over, though without abrogating, national law. The latter, whether federal or cantonal, must be adapted as necessary should it be in conflict. On the other hand, approval by the Federal Assembly and ratification by the Federal Council are sufficient to make a treaty applicable in Switzerland without a federal law being necessary for the purpose.

As regards international food standards, these are received into Swiss law in different ways according to whether they are contained in conventions, treaties or arrangements or, again, if it is a question of Codex standards. In the first-mentioned case, they come into force only after exchange of ratifications. In the second case, they are incorporated into the legislation by the Federal Council and, consequently, prevail over regulations issued by the Council itself, though not over federal laws.

16. RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS IN SWEDEN

by

Bengt Augustinsson, Head of Law Division
The National Food Administration, Uppsala

1. General principles of the Swedish food legislation

The Swedish food legislation of 1971 contains prescriptions for i. e. the condition of food, the handling, labelling and offering for sale of food, personnel hygiene, food control. The legislation is divided into three main parts: 1) the Food Act which is adopted by the Swedish Parliament and Government, 2) the Government's Food Decree and 3) the Implementing Ordinances issued by the Swedish National Food Administration.

Two main principles govern the food legislation. The first one has a hygienic purpose and its aim is to protect the consumers against food which is unfit for human consumption. The second principle has a more economic meaning and aims at ensuring fair practices in the food trade, primarily to the benefit of the consumers. These hygienic and economic principles are basically the same as those drawn up for the Food Standards Programme dealt with by the Joint FAO/WHO Codex Alimentarius Commission.

The hygienic principle - when concerning the condition of food products - is expressed in § 5 of the Swedish Food Act, which says that a food must not have such a composition or quality in other respects that it may be considered injurious to consume infected or in any other way unfit for human consumption. In this respect the food legislation can be said to have only a minimum hygienic requirement for the condition of foods.

2. General regulations for national Swedish food standards

In addition to the minimum requirement just mentioned, the Food Act has opened a possibility to raise the hygienic quality of food above the level of unfit for human consumption. Thus according to § 7 of the Act, the Swedish Food Administration has the power to prescribe a stated composition or quality in other respects, i. e. a certain food standard for different groups of food products.

The preparatory works of the legislation point out that a food standard should have such an extent that it does not touch the level of unfitness but on the contrary be as high as possible so that in fact it can be emphasized that a food conforming with the standard without doubt can be regarded as fit for human consumption in all those respects which the standard is meant to cover. The legislators are of the opinion that the consumers have a right to demand this in a country like Sweden with its living standard.

Therefore a Swedish food standard may mean a considerable high level of a food product's normal composition and nature in respect of quality and nutritional value.

3. Acceptance of international food standards

Food standards for international purposes are mainly worked out within the Codex Alimentarius Commission. The National Administration is appointed to act as the Swedish contact point to the Codex Commission. The Food Administration has also been given the power to accept the Codex Food Standards on behalf of the Swedish Government.

Up to now Sweden has accepted only a few standards for cheeses but no other standards. The reason is that the Swedish Administration wishes to await the position to the international Codex Standards which is expected to be taken by the main producing countries and those bigger countries which have a more important influence on the international food trade than Sweden. However, the present situation among these countries seems to be rather uncertain as they have accepted very few Codex Standards.

4. National Swedish food standards

While waiting for a more general acceptance of the recommended Codex Standards, the Swedish Food Administration has worked out several national food standards. In its work with these standards the Food Administration has paid considerable attention to the recommendations of the different Codex Commodity Committees. Thus the Swedish standards conform in all essential respects to the corresponding Codex Standards. However, the Swedish standards have not been made as detailed as the Codex ones in order not to complicate a future acceptance of the respective Codex Standard. While working out the national standards consideration has also been given to the different food standards within EEC. The Swedish standards are a result of a close cooperation between the Food Administration and other Swedish authorities, the different food industry and trade associations and the consumer organizations.

These are the present food standard regulations for 12 food commodity groups:

1. edible fats and oils (i. e. butter, margarine, table oils),
2. milk and other liquid milk products,
3. cheese,
4. coffee and coffee powder,
5. sugar, honey and almond-paste,
6. fruit syrup, juice, jam and soft drinks,
7. edible ice,
8. cereal - and bakery products,
9. eggs and egg products,
10. meat and meat products,
11. berries, fruits, vegetables, potatoes and mushrooms,
12. vinegar products.

In addition to these food standards for different commodities it should be noted that the labelling prescriptions in the Swedish Food legislation are very close to the recommended General Codex Standards for the labelling of pre-packaged foods.

Most of the Swedish food commodity standards cannot be regarded as completed standards. Neither do they all give the impression of standards at a maximum level. However, the Food Administration, the consumers and the food industry and trade have come to the conclusion that it is better and more practical to have, at an early stage, some general rules without too many details than to have no rules at all until the time when it will be possible to work out more complete standards which meet most demands. The Swedish food standards will therefore be gradually completed from their present primary fundament.

5. Examples of Swedish Food Standards

A study of the national food commodity standards shows very clearly that a great deal of attention has been drawn to the question about fat in food. As to butter and margarine the fat content has been lowered from 82 to 80 %. A new low-fat margarine has been introduced, namely "minarine" or "light-margarine" which has to contain only 39 - 41 % fat. The fat content in ice cream is brought down from 12 to 8 %. In meat, the fat has to be maximized to 30 % with the exception of meat from pig, where the amount of fat may go up to 75 %. In that case pig meat must be named "pork". Certain maximum levels of fat content are prescribed for different liquid milk products e. g. standardized milk 3 %, butter-milk 1%, light-milk 0.5%, skimmed milk 0, 1%, thick cream, regular cream and cream for coffee or tea 40, 18 and 12% respectively. In the same way there are fat prescriptions for different types of cheese e. g. semi-fat cheese 30%, full fat cheese 45%, and cream cheese 60%, all calculated in the dry solids of the cheese.

Beside these fat regulations the following further examples of food standards may be mentioned.

Margarine and minarine have to be enriched with vitamin A and D. There is, however, a possibility to leave out the vitamins in some of these products if the Food Administration gives its admission.

Fruit syrup must contain 6% juice when made from citrus fruits or 9% juice of other vegetable raw material. In principle juice itself has to keep 100% genuine raw juice but it may be added with sugar and other approved additives if only this is declared on the juice packages.

Concerning plain bread and similar products it is not permitted to make claims for their being rich in protein, if they do not contain at least 15 grams protein per 100 grams solid bread constituent. In addition it has to be declared what kind of substance has been used to raise the amount of protein in the bread.

As to meat and meat products it has already been mentioned the prescribed maximum level of 30% fat. Moreover, there is a minimum level for the meat content as a mixed food product, which is sold as a meat product, namely at least 20% meat corresponding to 3% meat protein. If the meat content is lower it is not a question of a meat product and it must not be named as such. There are also other minimum levels concerning meat products e. g. hamburgers must contain at least 80% and meat-balls 60% meat. Liver pastry has to be made of at least 30% liver and its fat content must not exceed 30%.

6. Effects of a prescribed food standard

If the Food Administration has prescribed a certain food standard this is mandatory for both the domestic and imported food products concerned. The standard must be applicable to all kinds of offering for sale or delivery of food for consumption. In this way the consumers get an effective safety in a shop or if they consume it in a restaurant, hospital etc.

When a certain food standard has been prescribed, the products concerned also get descriptive names which are exclusive for those kinds of food. According to the Food Act it is not permitted to offer a product for sale under such an exclusive name or to claim in any other way the product's being in compliance with the standard, if it does not in all respects really conform to the standard. This principle also applies to food products which fall under an international standard accepted by Sweden. Some questions about the sale of products, for which there is a prescribed food standard, can also be regulated through the legislation on unfair marketing.

7. Control of food standards

The public control of the Swedish food legislation is exercised in the central field by the Food Administration, in the regional field by the Country Administration Boards of 24 provincial regions and in the local field by 278 Municipal Health Boards.

The routine control work is carried out by the Health Boards and is mostly done on the spots where the foods are produced. The number of samples which has to be taken per year is depending on the size of the production plant and on the type of food which is produced. As concerns imported products the control is based upon certificates issued by the food authorities in the exporting countries and upon a special control by the Health Boards at the time of importation.

The methods of analysis used in the food control follow the recommendations by the Nordic Committee on Food Analysis and other international bodies.

RÉSUMÉLa réception des normes alimentaires internationales en Suède

par Bengt Augustinsson, Chef de la Division des affaires juridiques
de l'Administration nationale des denrées alimentaires, Uppsala

La législation alimentaire nouvelle de la Suède comprend une triple gamme de dispositions qui a pour fondement, tout comme le Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, un principe d'ordre hygiénique et un principe d'ordre économique. Le premier de ces deux principes est assorti d'un vaste pouvoir réglementaire, dans le cadre duquel il a été possible d'élever le niveau l'hygiène des denrées alimentaires bien au-dessus du minimum requis pour qu'elles ne soient pas impropres à la consommation.

L'Administration des denrées alimentaires, qui constitue le service national de liaison avec la Commission du Codex Alimentarius, est investie du pouvoir d'accepter les normes Codex au nom du gouvernement; ce qui n'est advenu que dans le cas de quelques normes sur les fromages.

La compétence de ladite Administration inclut aussi l'élaboration de normes. Cette oeuvre, qui concerne actuellement douze divers secteurs de l'alimentation, s'est inspirée du souci de tenir compte des travaux du Codex et de la CEE, taut en débarrassant le texte ainsi élaboré de tous détails superflus, de manière à faciliter d'éventuelles acceptations futures de normes. Cinq exemples en sont cités à l'appui.

L'étude s'achève par un aperçu des effets juridiques des normes, pour ce qui est de leur valeur contraignante, et des dénominations réservées qu'elles établissent, avec un bref exposé des principes qui régissent l'exécution du contrôle alimentaire.

17. RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS
IN THE UNITED KINGDOM

by

Neville Chinivasagam, barrister-at-law
of the Honourable Society of Grays Inn
(London)

Food law is contained in the Sale of Food and Drugs Act 1955, which is a consolidating Act of Parliament.

At common law sale of unwholesome food or being in possession with intent to sell is a criminal offence in Nuisance. Knowingly to give any person unwholesome food not fit for a person to eat, or to give noxious ingredients with food intended for use immaterial whether out of desire malice or from desire for gain is an indictable offence, and if death ensues from eating such food the seller is indictable for manslaughter.

The Food and Drugs Act 1875 was the first food law legislation relating to the standard of open market food sale. It was concerned with the "social interest" of protecting the food purchaser. Today, the office of the Director-General of Fair Trading created by the Fair Trading Act 1973 can be regarded as the "Consumer's Ombudsman". The Prices Act 1974 which regulates food by payment of food subsidies requires a price-list to be displayed on the shop premises. The Trade Description Act 1968 prohibits the application of a description, and for which provision is made under the Food and Drugs act 1955. The Weights and Measures Act 1963 (the first was in 1878) regulates weighing and measuring lawful for trade, and also provides for control by Inspectors for weighing and measuring equipment. The Public Health Act 1875 requires the inspector of nuisances to inspect or examine suspect unwholesome food, meat for sale.

The Food Act of 1875 also introduced "strict liability" and the concept of " prejudice to the purchaser". This offence has always been retained through successive amending Acts on food sales, though the wording of the offence in the description of the merchantable quality and fitness for purpose of purchase was changed by the Food and Drugs (Adulteration) Act 1928-S. 2 - to read as ". . . not of the nature, or not of the substance, or not of the quality i. e. disjunctively. This wording was retained by the Food and Drugs Act 1938, a consolidating Act and it is now retained in the current Sale of Food and Drugs Act 1955. The original wording contained in the Act of 1875 was "not of the nature, substance and quality". The Act of 1875, further, introduced purchase of sample by the inspector for analysis, and also made appointment of analysts compulsory for better local administration of the Act.

The Sale of Food and Drugs Act, Amendment Act 1879 by S. 2, provided that it was no defence to allege purchase for analysis.

The current Act of 1955 involves alterations of the previous Acts by decisions of the courts in its arrangement, but substantially the method of treatment remains the same. The law relating to the sale of food is contained in a considerable number of Regulations and Orders which cannot be classified with any precision approach on the basis of fundamental differences in their objects. The main provisions of the Act of 1955 creating offences for the protection of the consumer purchaser may be enumerated as follows: -S. 1 deals with substances which have been added or abstracted or which have been processed thereby making the food injurious to health. S. 2 deals with prejudicial sales (see supra). S. 6 is to false labelling or advertisement calculated to mislead "as to its nature, substance or quality" - see supra as to the difference in wording in section 2. S. 8 makes it a statutory offence to sell food unfit for human consumption - see also supra. With exception of S. 2 - proof of mens rea is a necessary ingredient. It would appear most prosecutions would be brought under S. 2. It must be pointed out that in the Act of 1875 in the principle offences - two required proof of mens rea, while three belonged to proof of strict liability, of which abstraction was one.

The Act also contains statutory provisions relating to special foods like ice-cream, shellfish, horseflesh, milk and dairies, slaughterhouses, knackers yards, markets, cold-air stores and cream. Hygiene in connection with sale of food to the public. Registration of premises and licensing of vehicles in connection with sale of food, but power to examine food in transit is under the Road Traffic Act 1960. The Act does not legislate to control water. The Act defines food as including drink, chewing gum and other products of a like nature and use, and articles and substances used as ingredients in the preparation of food and drink or of such products, but does not include live animals or birds.

Administration.

The general administration- and enforcement for initiating parliamentary and subordinate legislation is the responsibility of the Minister of Agriculture, Fisheries and Food; as ancillary the Secretary of State for Social Services (the former Minister of Health) Secretary of State for Social Services in a cabinet Ministry in matters pertaining to food hygiene. The primary responsibility for administration, enforcement and execution is the Local Authority designated as the Food Authority by the Local Government Act 1972, which for a county is the council, in London it is a borough. The Local Government Act 1972 effected broad divisions of functions relating to consumer protection as a responsibility for county councils. The justification for this would appear to be that the seller of food is likely to conform to his locality and the class of customers; it follows, price will vary according to quality, and quality according to the means and wants of the purchaser. Local government function under English law may be considered as the administration of public service on a local basis authorized by Parliament in pursuit of its administration on a national scale.

x Secretary of state for Social Services in a Cabinet Ministry

In the Act there are number of provisions for enacting subordinate legislation for administration and control imposed by the Act itself. Subordinate legislation may take the form of ministerial regulations and orders. These are called statutory instruments. Statutory instruments may be either of a legislative or of an executive character within the meaning of the Statutory instruments Act 1946. A statutory instrument can create criminal offences of a summary nature. Some classes of statutory instruments have to be placed before Parliament for scrutiny by the Select Committee of the House of Commons, and if an adverse view is taken a senior official, and not the minister, offers an explanation. In a statutory inquiry under the Tribunals and Inquiries Act 1971 (different from the scrutiny of the Select Committee of the House of Commons) there is no duty on a minister to give his reasons for his decisions to schemes or orders of a legislative character, and no implied duty to observe the rules of natural justice. In legislative matters it is the custom of the courts not to look into the "travaux preparatoires" for a public act is deemed to be done in good faith. For the purpose of the internal functioning of the central administrative system, ministerial orders are issued stating government policy and these have the effect similar to modifying the law. Central administrative control is also retained through ministerial confirmation of bye-laws. Bye-laws are a form of delegated legislation, conferred on Local Authorities. The duties of a Local Authority as a Food Authority relates to dealing with the preparation and sale of injurious foods and the sale of "not of the nature, or not of the substance, or not of the quality" demanded by a consumer; the false or misleading labelling or advertisement of food; the adulteration of milk; matters relating to such as the restrictions imposed upon the special designations of milk - pasteurized, sterilized and tuberculin tested - and the grant of licenses, misuse of special designations, retail sales.

A Local Authority is bound to take steps in law for the discharge of its duties, accordingly its powers to make bye-laws are limited to making laws for its particular area, i. e. local laws. The Local Authority is an administrative organ and not a legislative body nor a servant of the Crown nor an agent of the central government. It is an autonomous corporate body with a separate legal status subject to the common law.

Section 4 of the Act empowers the Minister of Agriculture, Fisheries and Food responsible for implementing the Act, to make regulations for the protection of the public or in the interest of public health; this is carried out in participation with the Secretary of State for Social Services. The subordinate legislative power of the Minister includes such matters as to coloring, ', preservatives, anti-oxidants, emulsifiers and stabilisers, mineral hydrocarbons and all such relevant matters, relating to the composition of food.

Ministerial regulations and statutory orders relating to composition of food, ingredients and labelling are made on the independent publicly considered review advised by the Food Standards Committee. (2)

- (2) See Prof. A. G. Ward " Advising on Food Standards in the U. K. " and B. C. L. Weedon " Food Additives and Contaminants and the Role of FACC" Both articles published in Food Quality and Safety Symposium.

The Committee was set up in 1947 as an independent body whose members are appointed by the Ministers. The constitutional role of the Food Standards Committee is that it is an Advisory body on Food Law on the national scale as well as on a local basis. The institutionalized pattern of the Food Standards Committee as a public ministerial advisory body, original to the United Kingdom, is followed in the common law countries of Australia and New Zealand. Similarly, the Food Additives and Contaminants Committee was set up as a separate public ministerial advisory body to relieve the Food Standards Committee in relation to food contaminants, additives and similar substances.

Ministerial power to legislate also extends to selling, consigning, delivery, advertising and importing, but not for export; food composition standard for export is a requirement of the importing countries' legislation. In legislation by means of regulations, the minister is politically answerable to Parliament. His acts in the exercise of his power as the Executive of the Government and as Head of the Administration flows as the source into the two streams of administration - central and local government. Ministerial acts, however, can be challenged in the ordinary courts of the land for the "rule of law" is the cardinal doctrine of the unwritten English constitution. Section 4 of the Act in its operative effect does not fetter ministerial legislative discretion to integrate international food standards requirements with internal food standards; it induces reception.

In the matter of foreign relations the Crown has exclusive control and that function is exercised only on the advice of the responsible minister or ministers who will normally be in a position to command a majority in Parliament; this function also includes the power to make treaties. The Crown in the U. K. conforms to the classical notion of Head of State. Although the power in foreign relations belongs in principle to the Crown alone, a treaty duly concluded, irrespective of whether it confers private rights or imposes a duty on the subject does not per se become part of the ordinary law.

The constitutional principle is that the Crown may not alone alter the common law of the land. Based upon or connected with this principle, the constitutional rule is that the Crown ought not to, or may not enter into any engagement involving the legislative process so as to "fetter Parliament's discretion" on legislation. The effect within the municipal sphere, with very limited exceptions which do not concern us here, is that no treaty is self-executing so as to require municipal action. Parliamentary sanction on treaty legislation 'is given expression either in the form of a statute or by means of delegated legislation.

The procedure, after the Crown has negotiated and concluded a treaty (by the Foreign Office as the Agent of the Crown) and before ratification of the treaty (acceptance of the treaty in International Law), the established practice of the Crown or the convention in submitting or in presenting the treaty, irrespective of the question whether or not the particular treaty will require legislation or other parliamentary approval or assistance, is that the treaty be laid before both Houses of Parliament, for a period of 21 days so as to obtain the assent of Parliament, after which the treaty will be ratified and published and circulated in the British Treaty Series, a publication printed by Her Majesty's Stationary Office. This practice of the Crown referred to in treaty matters is known in parliamentary language as the Ponsonby Rule. Parliament's purpose for this rule is to ensure publicity for a treaty before ratification so as to afford opportunity for its discussion in Parliament if so desired or necessary, and also to prevent suspicions of "secret treaties" or "fait accompli"

The courts' role in giving municipal action to a treaty must be authorized by the existing law in the particular instance of the issue before it. The courts are rarely called upon to interpret and apply a treaty so as to give it municipal effect, the extent to which they can so do will vary according to the methods and powers implied in the treaty legislation contained in the relevant Act of Parliament, either by translating the substantive provisions of the treaty into English law or amending the relevant law so as to give effect to the treaty.

Alternatively, the method by subordinate legislation will give effect to the treaty by applying the treaty within the existing pattern of the relevant general law on the subject matter concerned, or to enact directly the substantive provisions of the treaty as part of English law.

A treaty involving international obligations in the nature of a multilateral Convention (F A O /W. H O) intended to apply as municipal law will normally be incorporated by an Act of Parliament. The courts' approach in interpreting a statute is based on the wide principle that the legislative will not intentionally enact a statute which will conflict with established rules of international law. If a statute does not in terms incorporate an International convention or refer to it, the courts will always take judicial notice and interpret the statute so as to be in conformity with international law (see per Lord Denning in *Salomon V Commissioners of Customs and Excise* (1967) 2 Q. B. 116; a case concerning domestic legislation on a specific topic but without reference to the European Convention on the Valuation of Goods for Customs Purposes, signed at Brussels on December 15, 1950).

Enforcement

Enforcement powers are conferred upon the Food Authority i. e. Local Authority. An offence under the Act is punishable as a summary conviction for any first offence with a fine not exceeding L 100 or to imprisonment for a term not exceeding three months, or to both, and in the case of a continuing offence to a further fine not exceeding L 5 each day during which the offence continues after conviction.

The same penalty applies to any offence against an order made by the ministers to order the furnishing of particulars of certain food ingredients. The prosecutor is the Food Authority. The term "under the Act" means regulations and bye-laws made thereunder. It is to be observed, an offence under the Act is not a "minor" offence within the classification of English criminal law. A minor offence in English law is not a category that is punishable with imprisonment, and from that it flows if the accused fails to answer the summons to appear before the magistrates, the magistrates may issue a warrant for his arrest(Magistrates Court Act 1967 Sec. 24). The summons is obtained by the Food Authority concerned on "information" laid before the Magistrates Court for that area(Magistrates Court Act 1952).

With the exception of S. 2. (supra) in the Act of 1955 it is necessary to prove mens rea in a criminal offence, as in every other system of law. S. 2, as mentioned previously, imposes upon the seller a duty of strict liability. Mens rea is not an ingredient for proof of an offence in strict liability. The doctrine of strict liability is of an administrative qualification, and is purely of English law. Its inherence is in the English concept of "peril". The concept of peril as applied by the courts in its formative process, in particular during the latter half of the nineteenth century, was in concern with "welfare" meaning safety of the public at large or community social interest. . Accordingly, the juridical notion of "welfare" came to be categorized by the courts in their reasoning as pertaining to English criminal law, now known as the doctrine of strict liability. Strict liability in its meaning is not absolute liability, for a statutory offence under strict liability may be created with or without a defence. In essence, strict liability imposes a duty of care upon a person in the "management of his own affairs". The duty imposed upon such a person by strict liability is regulatory in nature, in that it directs a person that what he is permitted to do by law ought not to amount to putting the social interest of the community as a whole in peril. In other Words the "actus reus" of the doer is neither malum in se nor mala prohibita, but that the "actus reus" can invite another i. e. the community to be put in danger. S. 2 is illustrative of the type of factual situation contemplated as an offence created by a "prejudicial" sale to an ordinary purchaser without knowledge of any particular skill. Prejudicial sale means the sale of an "inferior" article to that demanded and paid for by the ordinary purchaser. Accordingly, the section protects the ordinary member of the public or community in his purchase as a consumer. Strict liability is a category of public law and its application has become "raison d'être" for "raison d'tat" - beaten on the anvil of English legal experience. A similar movement took place at about 'the same time in legal reasoning in the United States; perhaps, a fair assumption is that the common law is "jus commune" within the " family" of the common law group of countries. (3)

- (3) See also *Lim Chiu Aik v R.* (1963) A. C. 160 - A Privy Council decision on a Case from Singapore.

Strict liability is not absolute liability, and S. 3 of the Act provides for a defence in a prosecution under S. 2. Sentencing under English law is an exercise of judicial discretionary power, and it is exercised after the court has heard the defence advocate right to "mitigate" - a duty owed as of right in the conduct of a criminal case. The power of "mitigation" is a category of criminal procedure characterizing English criminal law.

A trial is characterized by the observance of the rules of natural justice, for the maxim of English court procedure is that "justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done". In a prosecution brought under S. 9 of the Act authorizing the Local Authority's officer to seize food unfit for human consumption. At the hearing, after the defence had made submissions and called evidence, the lay magistrates stated they wished to take advice from the public analyst and chief veterinary officer and retire. with them for their advice before making the court's decision. The public analyst and the veterinary officer, though called as witnesses for the Local Authority, had not given evidence in open court. The Court of Appeal held, inter alia, that the lay magistrates even though acting in an administrative or judicial capacity was obliged to act fairly and impartially; and the rules of natural justice, namely of openness, impartiality and fairness was applicable; accordingly the order of certiorari would issue to quash the lower courts decision (for fuller details of this case see *Queen v Birmingham Justices* in I. Weekly Law Reports P. 1428).

In magistrate court proceedings, if the court acts without jurisdiction, or commits a serious procedural error or fails to observe the rules of natural justice, either party can apply to the High Court for an Order of certiorari or challenge the decision of the court on a point of law requiring the lower court to state a case for the determination of the High Court. The High Court referred to is the Divisional (Appeal) Court of the Queen's Bench Division.

Although proceedings under the Sale of Food and Drugs Act is of a penal nature as a consumer protection Act of Parliament, the aggrieved purchaser has a civil right for a civil remedy at common law in tort. His right arises from the formulation of the rule in *Donoghue v Stevenson* by the House of Lords concerning manufacturer's liability or product liability (4) even though the purchaser has suffered non-pecuniary damages. The action is in Negligence. The facts very briefly were that a dead snail was found in a bottle of ginger beer while the purchaser was sipping the drink. The practical effect of this case illustrates where a contract ends and a tort begins.

(4) The Law Commission Working Paper N° 64 on "Liability for Defective Products".

For the rule in *Dohoghue v Stevenson* case is that a manufacturer is liable to the purchaser in his civil right at tort, and the seller is not liable to the purchaser nor the manufacturer to the seller, but that the manufacturer's liability arises in a civil duty owed to the purchaser as his "neighbour in law ". Secondly, a purchaser can sue in contract under the Sale of Goods Act 1893. Under sections 13, in particular ss 14 & 15, now amended by Section 3 of the Supply of Goods (implied Terms) Act 1973, the manufacturer's contractual liability is strict: but the purchaser's remedy is confined to a purchaser enjoying privity of contract meaning effectively the purchaser alone that is not a member of his family can sue for the purchase of a manufactured article; unless the purchaser invoke the aid of agency principles e. g. the wife is purchaser on behalf of the family and the husband sues, this again as in the purchase of one article of food is subject to the de minimis rule.

Thirdly, liability arising under a collateral contract. This will depend on an express warranty by the manufacturer as for example. on advertising that the goods are of a certain quality on the faith of which the purchaser enters into the main contract with the seller. There is no English authority that terms conferring strict liability at common law will be implied by the courts into such collateral contracts. In any event, even if the English courts made the extension the benefit would only avail the purchaser -for privity reasons - and will not benefit users. There are however, United States decisions.

It is pertinent to mention briefly some relevant aspects of the applicability of the Uniform Laws on international Sales Act 1967 which came into effective force on August 18, 1972, providing a code of laws in respect of excluding Private International Law application. By virtue of reservations made on ratification, the Uniform Laws in so far as the U. K. is concerned will apply to an international sale provided it was chosen by the parties.

Secondly, subject to article I contained in the Act, the parties must have the place of business or habitual residence in different " Contracting States" i. e. each of the states which have ratified or acceded to the Convention.

Thirdly, ss 13, 14, 15 of the Sale of Goods Act 1893 (as amended) by the Supply of Goods (Implied Terms) Act 1973 is applicable to a contract of international sale and cannot be excluded by the parties on choice of law considerations.

Fourthly, the Uniform Law applies as an U. K. Act of Parliament i. e. to English Law jurisdiction as well as to Scots Law jurisdiction.

◦ ◦ ◦ ◦ ◦ ◦

RÉSUMÉLa réception des normes alimentaires internationales au Royaume-Uni

par Neville Chinivasagam, membre du barreau et de l'Honorable Société de Grays Inn, Londres

La présente étude s'ouvre par un exposé des fondements et de l'évolution historique du droit britannique de l'alimentation, tel qu'il se dégage de la common law et des diverses lois s'étant succédées de 1975 à nos jours. Puis elle traite des organes d'exécution de ces lois, à l'échelon tant national que local, ainsi que du vaste pouvoir réglementaire accordé par la loi alimentaire en vigueur et de la procédure de consultation préalable à laquelle l'exercice de ce pouvoir est subordonné.

Quant à la réception du droit international dans l'ordre juridique, elle se fait moyennant l'exercice des facultés qui sont reconnues à la Couronne, de conclure des conventions internationales, au Parlement, de ratifier celles-ci ou d'en incorporer les dispositions dans une loi, aux tribunaux, de les interpréter, et selon les modalités ici décrites.

L'auteur analyse ensuite en détail la doctrine dite de "strict liability" que les tribunaux ont dégagée en matière de responsabilité dans le secteur alimentaire.

18. INTERNATIONAL (CODEX ALIMENTARIUS) FOOD STANDARDS
IN THE UNITED STATES OF AMERICA (°)

by

Daniel F. O'Keefe Jr., President,
The Food and Drug Law Institute,
Washington D. C.

The procedure for review of Codex Alimentarius Food Standards in the United States is set forth in Section 108 of Title 21 of the Code of Federal Regulations. There are three alternative ways which Codex Standards can be reviewed in the United States. First, any interested person may petition the Food and Drug Administration to adopt a Codex Standard with or without change. Second, the Commissioner may, on his own initiative, propose the adoption of a Codex Standard with or without change. In each instance, the proposal would be published in the Federal Register and opportunity for comment is provided for anyone who desires to do so. I should note that any published proposal which differs from a Codex Standard must identify the deviation and state the reasons therefore.

A third way in which Codex Standards are reviewed in the United States is to publish the Codex Standards for review and informal comment by the public. The public is invited to comment on the desirability and need for the standard as well as on its specific provisions. If this procedure is followed, after reviewing the informal comments, the Commissioner would either formally propose a standard with or without change from the Codex Standard or he would terminate consideration of the standard. His decision would be published in the Federal Register.

In essence, then, Codex Standards are published for comment by interested persons and a decision is reached either to accept a Codex Food Standard without change, accept such a standard with change, or not accept the standard at all. The decision, for about 90% of Codex Standards, is made by the Food and Drug Administration, after opportunity is provided for comment by the public and other interested parties. The Department of Agriculture and the Environmental Protection Agency have jurisdiction over the remaining 10%.

Of the one hundred or so Codex Standards thus far submitted to governments, the United States has accepted - with specific deviations - the general standards for labelling of prepackaged foods and eight individual commodity standards, including four starch sweeteners, margarine, and quick-frozen peas.

(°) Text of a brief comment delivered by the author during the Parma conference

D. F. O'KEEFE Jr.

Also, we have accepted several of the pesticide residue tolerances. The forty milk product standards just arrived the first of this year and nine are under very active consideration now.

Favorable action is expected in the reasonably near future on certain of the canned fruits, including peaches, pears, and plums, and on premier jus, and edible tallow. Action may also be forthcoming on canned corn, asparagus, green peas and beans and on frozen Pacific salmon and canned salmon. In each case, we expect that there will be some deviations from the Codex Standard.

The United States has rejected all standards on individual fats and oils such as cotton seed oil and soy bean oil. However, oils conforming to the standard may be distributed in the U. S. it appears likely that the United States will not accept the standards for lard and rendered pork fat. Our Department of Agriculture is working on that now. Also, because U. S. law prohibits promulgation of standards for fresh and dried fruits and vegetables, it is not likely that we will accept the standard for edible dry fungi and fungus products, such as mushrooms.

The policy of our Food and Drug Administration with respect to acceptance in the United States of Codex Standards was recently set forth by Robert W. Weik, Ph. D., Acting Assistant to the Director for International Standards, Bureau of Foods, Food and Drug Administration who said:

'It will be the policy of FDA to favor acceptance of recommended Codex Standards when a requirement for those standards can be shown to be reasonable and calculated to promote honesty and fair dealing in the interest of American consumers. We expect that most of the provisions of the Codex Standards will be able to meet these conditions and the other statutory requirements of the Food, Drug and Cosmetic Act. In a few instances, the food involved or the benefits to be expected may be substantial enough to justify action, and we may decline to accept the Codex Standard while allowing free movement in our commerce to products that do comply'. (1)

- (1) From a speech on "Consideration of the Codex Alimentarius program", by Dr. Weik, before the American Chemical Society, Chicago, Illinois, August 26, 1975.

o o o o o o

RÉSUMÉLes normes alimentaires internationales (normes Codex)
aux Etats-Unis d'Amérique

par Daniel F. O'Keefe Jr., President du Food and Drug Law Institute,
Washington, D. C.

Aux Etats-Unis la réglementation fédérale fixe en détail la procédure d'examen des normes Codex. Declenchée par l'Administration ou par les particuliers, celle-ci peut se dérouler suivant trois filières distinctes, comportant en tout cas la publication à l'état de projet du texte dont l'adoption est proposée.

Conjointement à un bilan des acceptations et rejets de normes Codex intervenus jusqu'ici, il est dressé un tableau des perspectives actuelles en matière d'acceptations; a cet égard la formule de l'acceptation avec dérogations spécifiées apparaît comme tendant à être généralement consacrée.

La communication s'achève par le texte d'une déclaration émise par le fonctionnaire compétent de la "Food and Drug Administration" au sujet de la politique suivie en cette matière par cet organisme.

IV

EXAMEN DE QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS DISCUSSION ON SELECTED PARTICULAR PROBLEMS

Président de séance:
Chairman of the session:

Renato PICCININO

Président international de l'AEDA
International Chairman of EFLA

samedi, 27 septembre 1975, après-midi
Saturday, September 27, afternoon

1. NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES ET DROITS NATIONAUX:
LES PRODUITS CONSERVES

par

Georges Jumel,
 Vice-Président du Comité national français du Codex Alimentarius,
 Directeur général de la Chambre syndicale nationale des industries
 de la conserve, Vice-Président de l'AEDA

A. - Travaux d'harmonisation des réglementations des produits
alimentaires conservés

Les travaux d'harmonisation en matière de droit des produits conservés se situent au niveau de la Commission Mixte PAO/OMS du Codex Alimentaire et au niveau de la Communauté Economique Européenne.

Au CODEX, trois Comités ont compétence:

- Celui des fruits et légumes traités que président les U. S. A., dont le travail, très efficace, est très avancé: 16 normes se situent au dernier stade de la procédure, c'est-à-dire qu'elles sont soumises aux Etats membres pour acceptation, 6 autres sont sur le point d'aboutir, et 12 en cours d'élaboration.
- Celui des poissons et produits de la pêche que préside la Norvège, qui s'est, pour le moment, beaucoup plus occupé des produits frais et des produits surgelés que des conserves proprement dites, mais dont certaines normes sont très avancées dans le cadre qui nous intéresse, comme les saumons du Pacifique.
- Celui des produits carnés traités-que je ne citerai que pour mémoire car ils seront traités ultérieurement par le Professeur Schulze -, qui donne lieu à des discussions parfois arides sur le corned beef par exemple.

A ces trois Comités, visant les conserves proprement dites, il faut ajouter les deux groupes mixtes CEE (N. U.) CODEX d'experts de normalisation des jus de fruits et des denrées surgelées, sans oublier qu'un grand nombre d'autres Comités ont une influence directe ou indirecte: additifs alimentaires, hygiène alimentaire, hygiène de la viande, méthodes d'analyses et d'échantillonnage-, etc.

A la Commission Economique Européenne, des travaux sectoriels se poursuivent depuis de nombreuses années, mais aucune décision n'a vu le jour, contrairement à ce qui s'est passé pour le chocolat, par exemple, ou le miel.

C'est le secteur des confitures, gelées de fruits et crèmes de marrons qui est le moins en retard sur le programme de la Commission: une première proposition de directive a été publiée (à Six) le 11 septembre 1965, renégociée à Neuf et une proposition modifiée (à Neuf) vient d'être publiée au JOCE du 4 septembre dernier.

De leur côté, les Organisations professionnelles internationales ont tenté de rapprocher leurs vues, afin de présenter des propositions aux experts nationaux et aux services de la Commission; nous ne pouvons pas dire que les résultats ont été rapides, vous allez le constater.

L'Organisation européenne des conserves de légumes s'est efforcée de rapprocher les habitudes alimentaires et s'est mise d'accord sur un "projet de proposition de directive relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les conserves de légumes appertisés". L'article 1er dit, très clairement, que les Etats membres ne peuvent, pour des motifs concernant la composition, les caractéristiques de fabrication, le conditionnement et l'étiquetage, interdire ni entraver la mise dans le commerce des conserves de légumes appertisés si ces produits répondent aux définitions et règles communes prévues dans le texte.

Après des dispositions générales concernant les contenances des récipients, l'étiquetage, les matières premières (caractéristiques, modes de présentation), les produits obtenus (mode de préparation, ingrédients, prétraitements, additifs, modes de présentation, principes généraux d'appréciation), viennent les dispositions particulières sur diverses conserves: pois, haricots, asperges, mélanges, macédoines, salsifis, pois secs trempés, flageolets.

Parmi les points sujets à discussion, citons:

- Le criblage (son principe, d'une part, car certains Etats membres sont très attachés. à son caractère obligatoire, alors que d'autres sont pour la liberté totale; ses gammes, d'autre part, pour les pois par exemple avec les diamètres de cribles de tôle correspondants, ainsi que pour les asperges et les haricots).
- Le poids net égoutté, sa notion même étant contestée par certains Etats membres.
- La composition des mélanges: les habitudes alimentaires sont très diverses et il a fallu prévoir des normes particulières pour certains produits très spécifiques, comme les leipziger allerlei (mélanges de plusieurs légumes à base d'asperges, très prisés en Allemagne), la composition des macédoines de Légumes (certains Etats membres se refusant à y introduire des légumes secs).

Ce texte élaboré à Six de 1960 à 1972 a été déposé à la Commission le 20 septembre 1972; il est actuellement renégocié à Neuf, le point de discussion le plus important étant celui du criblage; une solution de coexistence a été trouvée le 20 février 1974.

L'Organisation européenne des conserves de tomates était arrivée à un consensus à Six pour les concentrés et autres conserves de tomates (pelées, concassées, etc. . .) et un texte a été déposé en juin 1972, les points de discussion les plus importants étant les degrés de concentration et les dénominations correspondantes; la négociation doit être reprise à Neuf, mais l'organisation ne se réunissant pas depuis de nombreux mois les travaux sont suspendus.

Les Confituriers de la Communauté sont des précurseurs en matière d'harmonisation, puisque leur organisation a établi voici 12 ans un "projet de réglementation commune des confitures, marmelades, gelées et produits connexes" qui a servi de base aux travaux des experts gouvernementaux, de sorte que la première proposition de directive a été publiée dès le 11 septembre 1965.

Les points sur lesquels la discussion a été la plus vive sont:

- l'extrait sec (il est bien certain que les habitudes et les goûts alimentaires présentent des différences notables);
- l'anhydride sulfureux (non seulement son emploi, mais encore sa mention sur l'étiquette);
- la proportion de fruits et de sucre (problème rendu d'autant plus difficile que la détermination de la quantité de fruits n'est pas chose aisée pour les chimistes).

Mais ce texte a perdu toute actualité à l'arrivée des nouveaux Etats membres. De plus il a vieilli, car la technologie a évolué, les goûts également; c'est ainsi, par exemple, que la tendance des consommateurs les pousse à des produits moins sucrés, à une limitation quantitative d'emploi de la pectine, qui n'est plus actuelle en raison des techniques de fabrication.

Les travaux ont donc repris à Neuf; un compromis est intervenu le 11 février 1974 sée présenté au Comité des experts de la Commission. J'ajouterai que la version modifiée de la directive que je citais voici quelques instants a suscité un avis très critique de la part de cette Organisation lors de son Assemblée générale de Dublin, le 9 avril dernier.

Quant aux conserves de fruits, les experts professionnels ont élaboré un document dénommé "Projet d'une proposition de directive relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les conserves de fruits appertisés"; ce texte, mis à jour en 1971, comporte des dispositions générales d'étiquetage, de dénomination, de traitements, d'additifs, et des dispositions particulières sur les principaux fruits: abricots, bigarreaux, cerises, fraises, framboises, groseilles, mirabelles, pêches, poires, prunes, reines-claude, mélanges. C'est un document très complet qui a nécessité des efforts de rapprochement notables de la part des participants.

Parmi les points de discussion les plus difficiles, citons celui de la concentration et du nombre des sirops utilisés, les uns souhaitant que ce nombre soit libre, les autres souhaitant le limiter à deux. C'est une question qui a d'ailleurs trouvé son écho à la Commission du Codex; la solution de deux sirops à 14 ou 16° Brix, d'une part, 18 et 20° d'autre part, a été finalement retenue.

Ce texte est actuellement renégocié à Neuf, la discussion ayant plus particulièrement porté sur les fruits rouges, mais un accord a été réalisé, les arômes provoquant encore quelques diversités d'opinions.

L'Association des industries du poisson de la Communauté a beaucoup travaillé à Six dans ce domaine, mais l'arrivée des trois nouveaux Etats membres a amené cette Association à suspendre ses travaux.

Le Centre de liaison des industries transformatrices de Viande de la Communauté (CLITRAVI) a déposé un projet à Six le 14 juillet 1970, l'a retiré peu de jours après, et renégocie à Neuf. Je ne m'attarderai pas dans ce domaine, qui est de la compétence de notre collègue le Professeur Schulze, mais je ferai simplement observer que, pour l'heure, CLITRAVI n'a pas réussi à dresser unanimement une classification des produits.

Au niveau du Codex Alimentarius il n'existe pratiquement pas de travaux d'approche de la part des associations professionnelles nationales: les difficultés d'harmonisation que je viens de résumer dans le cadre de la Communauté sont évidemment aggravées dans le cadre du Codex: les disparités d'habitudes et de goûts sont beaucoup plus nombreuses et beaucoup plus grandes à l'échelle d'une Commission mondiale qui comprend plus de 100 Etats membres. L'accord est donc beaucoup plus difficile à réaliser, à ceci près, et c'est très important, que les directives communautaires, même d'harmonisation optionnelle, présentent un caractère contraignant alors qu'en l'état actuel les normes Codex n'ont qu'une valeur de recommandation.

B. - Quelques exemples d'incidences des travaux internationaux sur la réglementation française

Quoiqu'il paraisse à la lecture de cette première partie, cette incidence se constate aisément:

- 1° Les travaux du Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires inspirent par leurs rapports et avis tous les législateurs.
- 2° Les travaux du Conseil de l'Europe sont parfois pris en référence par la législation française (sel nitrite par exemple ou liste positive des matières aromatisantes).
- 3° Les travaux du Codex Alimentarius n'ont pas d'incidence directe, aucune norme n'est encore pleinement acceptée, mais la philosophie qui les inspire et les soucis du commerce international ont leur influence.

4° Les travaux de la Commission de la C. E. E.: Si aucune directive ne s'impose directement pour les produits de conserve, les directives concernant les additifs, par exemple, ont une incidence directe (listes positives, numérotations, étiquetage) et l'on peut citer en outre des exemples significatifs dans des domaines spécifiques ainsi qu'il suit:

- Jus de fruits et de légumes: Un décret du 1er octobre 1938 modifié le 29 juillet 1955 interdisait la dilution des concentrés de jus de fruits ou de légumes en vue de reconstituer les jus dont ils proviennent.

Par circulaire du 11 août 1972, compte tenu de la proposition de directive en cours d'élaboration, le Ministre de l'Agriculture a autorisé la vente de jus de fruits reconstitués, sous réserve d'étiquetage approprié informant pleinement le consommateur; une société commerciale a attaqué cette circulaire devant le Conseil d'Etat, celui-ci l'a annulée.

- Matériaux au contact des aliments: Un décret du 12 février 1973 relatif aux matériaux destinés à entrer au contact des aliments devait être appliqué le 16 février 1974; l'élaboration des arrêtés d'application a été suspendue par suite du développement des travaux entrepris par la CEE.

- Taux de mercure dans les produits de la mer: Les services de contrôle n'admettent sur le marché que les produits dont la teneur ne dépasse pas 0,5 ppm en moyenne avec une tolérance de 0,7 pour les gros poissons du type Thon ou Squale.

Cette position a été prise en référence aux travaux de la Commission et de la réunion à Luxembourg, le 3 juillet 1973, sur les problèmes posés par "la contamination de l'homme et de son milieu par le mercure et par le cadmium".

- Colorants: La réglementation française est strictement conforme à la directive du 23 octobre 1962 modifiée, et aucun changement n'intervient sans référence aux travaux des experts. C'est ainsi que le législateur a dit tout récemment qu'en ce qui concerne l'amarante les travaux des experts n'ont pas mis en évidence les risques potentiels pour la santé dans les conditions d'emploi, telles qu'elles ont été définies par la réglementation européenne.

- Résidus de pesticides: La question est de peu de portée dans notre sujet, car les conserves appertisées ne contiennent pratiquement aucun résidu; toutefois, la question de principe pouvant être posée, il faut savoir que la teneur en résidus de pesticides était uniquement limitée en France par des règles qui fixaient un délai séparant la dernière pulvérisation ou le dernier épandage de la récolte; le législateur a adopté la solution européenne de la teneur maximale qui peut être plus aisément contrôlée (arrêté du 5 juillet 1973).

C. - Voeux et Propositions

De cet état des travaux d'harmonisation et de cet examen de quelques exemples d'incidence des travaux internationaux que déduire?

Seul un constat d'échec peut être dressé; les obstacles sont certes connus, mais il n'en reste pas moins que la situation est déplorable. Que faire?

A notre avis, deux voies peuvent être simultanément empruntées dans le cadre de la CEE: une directive-cadre pour l'ensemble des produits conservés, des directives particulières pour certains groupes de produits.

I - Tout d'abord, une directive-cadre dont les dispositions s'imposeraient avec rigueur à tous les Etats membres, au même titre que les directives concernant les substances étrangères aux aliments, c'est-à-dire, pour employer le langage actuel, une directive d'harmonisation totale qui poserait des principes fondamentaux permanents, étant bien entendu que les textes spécifiques pris pour son application comprendraient des dispositions variables en fonction des progrès techniques, de manière que l'innovation ne soit freinée par aucune entrave. Que contiendrait ce texte de base?

(a) Des définitions et des classifications: d'une manière générale, on peut dire que les produits alimentaires conservés sont d'origine animale ou végétale, stabilisés par un traitement qui s'oppose à leur dégradation biologique et en conserve les propriétés organoleptiques.

Les conserves proprement-dites sont des produits alimentaires dont la conservation est obtenue et assurée par le logement dans un récipient fermé hermétiquement et étanche aux liquides, aux gaz et aux microorganismes dans les conditions normales d'emploi et de stockage, et un traitement (thermique ou autre autorisé) qui rend irréversiblement inactifs ou élimine les enzymes et les microorganismes qui pourraient l'altérer. Au sein de ces conserves faut-il encore, pour des raisons technico-logiques, distinguer deux groupes selon que le pH est inférieur ou supérieur à 4.5.

Les autres produits conservés comprennent les produits salés, fumés, séchés, deshydratés, lyophilisés, surgelés, etc.; l'emballage est plus ou moins hermétique, la durée de conservation plus limitée; il existe ce qu'on appelle en France et dans certains autres pays, des semi-conserves pasteurisées, mais le mot "semi-conserve" me paraît appelé à disparaître car un consensus communautaire sur son contenu paraît impossible.

(b) Des dispositions concernant les matières premières et la fabrication: approvisionnement en eau potable, nature et composition des matériaux entrant au contact des aliments au cours de la fabrication ou du stockage, hygiène des locaux, qualité des matières premières, règles générales pour leur traitement. (lavage, épluchage, triage, etc.).

(c) Des dispositions concernant les emballages: boîtes métal liques, capsules de bouchage, vernis, soudures (des règlements fixent dans certains pays la composition de ces soudures, je pense qu'il est préférable de réglementer les quantités résiduelles de plomb ou de tout autre contaminant dans l'aliment plutôt que de réglementer les soudures: fixer à 2 ppm, par exemple, la teneur en plomb). Normalisation des boîtes et boîtes: je sais les efforts louables de l'ISO en la matière, mais je m'interroge sur l'attention qu'y portent les fabricants de conserves qui devraient croire à l'impérieuse nécessité de cette normalisation, imposée pour la protection du consommateur, la loyauté de la concurrence, les techniques de stérilisation (barèmes) et la diminution des coûts de revient.

(d) Des dispositions concernant l'étiquetage, la présentation. La règle est absolue: le consommateur doit être informé de ce qu'il achète, par une dénomination suffisante qui ne puisse l'induire en erreur, par un étiquetage complet et clair dans le langage de son pays, comportant la nature et la quantité de tous les ingrédients utilisés, le poids, l'origine, le fabricant ou l'importateur responsable, le numéro de code permettant aux services de contrôle de connaître l'établissement de fabrication. Quant à la mention d'une date, elle est indispensable aux services de contrôle, mais elle n'a qu'une valeur relative pour le consommateur, et j'attends avec une certaine impatience de voir comment les services de la Communauté résoudront le problème qu'ils ont eux-mêmes posé de la durabilité minimum qui a toute sa valeur pour la grande famille des produits alimentaires, mais qui est pour le moins difficilement adaptable aux conserves proprement dites.

(e) Des dispositions concernant la commercialisation: interdiction de vendre et de mettre en vente des produits non conformes aux normes, logés dans des récipients non normalisés, stockés dans des conditions inadéquates (de température par exemple pour les produits surgelés et semi-conserves) et un rappel très net que tout produit importé dans un pays doit être conforme à la législation et à la réglementation de ce pays.

Voici brièvement brossées les règles générales qui devraient être clairement établies et s'imposer à tous les produits, y compris ceux qui ne font pas l'objet de normes particulières en application des textes spécifiques.

C'est dans ces textes spécifiques que doivent figurer les dispositions propres aux divers produits ou groupes de produits et c'est au moment de leur élaboration que doivent être résolues les difficultés que présente leur rapprochement. Ces textes doivent être pris pour un certain nombre de produits ou groupes de produits: nous placerons d'ailleurs sous cette rubrique l'actuelle proposition de directive sur les confitures, marmelades, gelées de fruits et crèmes de marrons.

Il faudrait, par exemple, aboutir rapidement à des directives harmonisant les conditions de fabrication et de présentation des conserves de produits de la mer, des conserves de viande, des conserves de légumes, des conserves de fruits au naturel,

des conserves de fruits au sirop, etc.

Il en sera ainsi:

(a) Des matières premières, de leur qualité (tenderométrie pour les pois destinés à la conserve, extrait sec et critère de maturité pour les tomates), de leur couleur (asperges, prunes), de leurs espèces ou variétés (classification Linné ou Walbaum), liste des espèces auxquelles doivent appartenir les poissons qui peuvent être mis en conserve.

(b) Des substances étrangères autorisées: si les dispositions générales doivent comprendre une liste positive in abstracto de toutes les substances étrangères qui peuvent être utilisées dans les aliments, les textes spécifiques doivent arrêter celles de ces substances qui sont autorisées dans les denrées alimentaires qu'ils régissent; c'est ainsi, par exemple, que si les dispositions générales prévoient une liste positive de matières colorantes, le texte particulier visant les baby foods précisera que tout colorant est interdit dans les aliments de première enfance. Il en sera de même de l'anhydride sulfureux dans la préparation de la morue salée, de l'acide citrique et de l'acide tartrique dans certaines conserves de légumes, de l'acide ascorbique en tant qu'antioxygène, des sucroglycérides dans les sauces, du glutamate de sodium et autres exhausteurs de goût, de la silice colloïdale dans la poudre de tomate, des phosphates en charcuterie. Les critères de pureté et les conditions d'emploi seront éventuellement précisés: en ce qui concerne le sel nitrité et le sel nitraté, par exemple, dans les salaisons.

N'oublions pas dans cette rubrique des substances étrangères les règlements concernant les contaminants, l'anhydride sulfureux résiduel dans les confitures par exemple.

(c) De leur composition: la teneur en humidité pour les pâtés, l'extrait sec pour les confitures, la structure des mélanges (macédoines, cocktails de fruits), interdiction de certains thonidés dans une conserve de "thon", degré de concentration et dénomination correspondante pour les sirops des conserves de fruits et pour les concentrés de tomates, proportion de viande et de légumes dans une conserve de cassoulet. C'est dans cette rubrique qu'il faudra prévoir également certains critères de qualité, comme le criblage pour les conserves de petits pois, d'asperges et de flageolets.

(d) De la présentation: les salsifis peuvent être rangés cou pés ou présentés petites coupes, les épinards peuvent être hâchés ou en branches: nous connaissons en France six modes de présentation des carottes; il faudra préciser également, du moins approximativement, le nombre d'unités présentes dans la boîte (coeurs d'artichauts, sardines) et les i tolérances de défauts (fils dans les conserves de haricots verts).

(e) De la dénomination et des obligations qui en résultent: petits pois extra-fins, oreillons d'abricots, thon, sardines (dénominations réservées), mention, "pur sucre pur fruit" dans les confitures, etc.

Enfin, des dispositions "diverses devront être prises dans le cadre de ces textes spécifiques: la mention du poids net égoutté, par exemple, dans les conserves de légumes avec tous les problèmes que posent les taux de remplissage. Certaines installations minimales seront également prévues pour certaines entreprises telles que les conserveries de poissons, les établissements de saurissage et de salage à bord des navires.

Tous ces problèmes spécifiques que je viens d'évoquer ne pourront être résolus, et c'est avec beaucoup de regret que nous le constatons, que suivant la méthode de l'harmonisation optionnelle qui laisse le choix au producteur entre la possibilité de fabriquer ses produits conformément aux dispositions de la directive - ce qui lui garantit qu'il pourra commercialiser librement celui-ci dans d'autres Etats membres - et la possibilité de continuer à observer sa législation nationale déjà en vigueur s'il ne désire pas exporter.

C'est cette méthode d'ailleurs qui est celle du Codex, puisque l'Etat membre peut accepter pleinement, accepter avec des dérogations spécifiées, ou refuser les normes proposées par la Commission Mixte FAO/OMS.

Nous émettrons le vœu également que ces travaux du Codex s'inspirent des principes généraux proposés pour l'ensemble des produits de conserve: des normes générales pour les grandes familles de produits alimentaires et des normes spécifiques pour les groupes ou secteurs de produits. Cette solution a été envisagée, à diverses reprises, dans divers domaines et finalement repoussée, sauf au Comité du poisson et des produits de la pêche, où, fort heureusement, voient le jour les normes déléguées.

Voici, brièvement énoncés, les principes qui me paraissent souhaitables et aisés à mettre en forme d'une réglementation européenne des conserves.

Je voudrais dire en terminant que je n'entends donner aucune leçon à qui que ce soit et moins qu'à quiconque aux experts nationaux et aux fonctionnaires de la Commission, je n'ai pour eux et pour leur travail qu'estime et considération, et le sentiment qui domine parmi ceux que j'ai pour eux serait plutôt la compassion, car je les sais écartelés par les forces diverses qui les animent, entravés dans leurs actions par l'intransigeance des Gouvernements, parfois même par l'attachement à des conceptions ou des notions périmées.

Je voudrais maintenant m'adresser à vous plus en ma qualité de Vice-Président de l'A. E. D. A. qu'en Rapporteur d'un thème particulier. J'articulerai cette conclusion autour de quelques faits, dont j'essaierai de tirer quelques leçons.

Je suis venu, ici même à Parme, pour la première fois en 1958; mon collègue et ami, M. Cheftel, ne pouvant répondre à l'invitation qui lui avait été faite dans le cadre des journées techniques, m'avait demandé de le remplacer et c'est ainsi que je suis venu parler de l'harmonisation des réglementations européennes des conserves de tomates et, plus particulièrement, des réglementations

françaises et italiennes, puisque nos deux pays sont les gros producteurs de l'Europe des Six. J'ai fait quelques propositions. Je n'apportais pas beaucoup d'idées personnelles et mon propos se fondait en grande partie sur les conclusions de la Commission scientifique du Comité international permanent de la Conserve qui avait beaucoup travaillé sur ce sujet. Le Professeur Cultrera présidait la séance, une discussion suivit mon exposé, quelques retouches furent apportées à mon projet et un consensus aisément établi. Qu'en est-il advenu? Rien. Comme je vous l'ai indiqué, il y a quelques instants, aucun texte contraignant n'existe en Europe sur les concentrés de tomates et l'accord n'est pas complet entre les fabricants de l'Europe des Neuf.

De cette anecdote, que retirer? C'est qu'il faut, dans le domaine de l'harmonisation, de la patience, voire de l'obstination.

Quelques années plus tard, j'avais l'honneur de collaborer avec le Professeur Cultrera à l'élaboration d'un rapport qui nous avait été confié par la Direction générale de l'Agriculture de la C. E. E. Ce rapport avait pour objet de comparer les réglementations existantes dans l'Europe des Six et de poser les principes généraux d'une réglementation unique.

Ce rapport fut apparemment bien accueilli en 1963 par les experts nationaux et, semble-t-il, par les fonctionnaires de la Division de l'Agriculture. Qu'en est-il advenu? Rien. Le Groupe des Experts s'est réuni par deux fois, l'accord n'a pas pu se réaliser sur les définitions des conserves et semi-conserves et l'étude en a été différée.

Quittons l'anecdote pour l'histoire. Un savant américain, Monsieur Gilfillan, présentait, voici dix ans, une thèse bouleversante. Après avoir rappelé que le plomb faisait partie intégrante de l'environnement des riches Romains par les monnaies, les jouets, les ustensiles culinaires, certains aliments comme les fruits et les olives conservés et les vins, sans oublier le rouge pompéien à base de minium dans les demeures, rend l'intoxication saturnine de la classe cultivée responsable de la décadence de l'Empire romain.

Il reconnaît qu'il existe d'autres causes de la chute de Rome, le paludisme, l'épuisement des sols, la politique conservatrice, mais la chute de l'Empire lui paraît essentiellement due au déclin de la culture romaine, l'avilissement des arts, la fin de l'espoir et du progrès en connexion avec la perte des cerveaux productifs et de l'intelligence due à l'intoxication par le plomb.

Cette thèse est certes contestable et contestée, mais qu'elle qu'en soit la valeur nous n'avons pas le droit, nous qui travaillons dans le domaine du droit alimentaire, de ne pas en retirer une très grande leçon: celle de là responsabilité.

Nous devons être des responsables, c'est-à-dire, par exemple, ne pas nier les inconvénients de certains additifs et de certains contaminants, mais nuancer l'ostracisme qui s'applique à tous, conserver une attitude prudente, établir une hiérarchie des

menaces et, selon le mot d'un ancien Ministre français de l'Agriculture au Congrès de l'A. I. D. A. à Bologne, "dédramatiser sans démobiliser".

ABSTRACT

International food standards and national law V - Preserved food

by

G. JUMEL

Vice-President, French National Codex Alimentarius Committee,
Director-General, National Chamber of Food Processing
Industries, Vice-President, EFLA

Where preserved food is concerned, harmonization at the European level of the relevant regulations is carried on both by the Codex Commission and the Economic Commission for Europe, and also by the European trade organizations.

This paper gives a detailed account of the work done and the effect had by EEC directives on regulations in France where fruits and vegetables are concerned, as well as food-contact materials, mercury levels in seafood, colours and pesticide residues.

The author goes on to make certain proposals for the establishment of European preserved food rules, thus; 1) an EEC framework directive for total harmonization should first be established. This would contain definitions and gradings, and then provisions governing raw materials and manufacture, packaging, labelling and presentation, and marketing; 2) directives specific to certain products should follow up such framework directives to cover raw materials, authorized foreign substances, composition, presentation, description, etc. These would come under optional harmonization arrangements in the sense that they would leave the producer the choice between these provisions and those contained in national legislation.

Those working in this field know how much patience and perseverance, as well as responsibility toward the public at large, is expected of them.

LES APPELLATIONS D'ORIGINE DES FROMAGES
ET LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION OFFERTES
PAR LA REGLEMENTATION INTERNATIONALE DES DENOMINATIONS
GEOGRAPHIQUES (°)

par

Giampaolo Mora, avocat à Parme, Président
de la section Italienne de l'AEDA

Introduction

Depuis quelques années les questions soulevées par la réglementation internationale des appellations d'origine et des indications de provenance connaissent, dans le secteur des produits agricoles et alimentaires, un regain d'actualité. C'est là le fruit des efforts conjugués qui, pour raviver l'intérêt en la matière, ont été déployés tant par les consommateurs que par les producteurs. Les premiers, en effet, éblouis par les suggestions de la publicité, s'avèrent souvent incapables de distinguer les articles de qualité loyale des simples produits d'imitation. Les seconds se préoccupent de la nécessité de mettre à l'abri de toutes atteintes dues à la concurrence déloyale la valeur authentique et originale de leur production bénéficiant d'une dénomination géographique.

Il n'est pas douteux qu'au sein de quelques instances (telles que l'OMPI), l'oeuvre de mise à jour des instruments internationaux disponibles est dominée par le besoin de sauvegarder, voire même d'étendre, les principes dont s'inspire la protection des appellations d'origine et des indications de provenance. Ailleurs en revanche (FAO-OMS) est en cours une élaboration de normes -notamment de normes individuelles pour les fromages - qui est de nature à ouvrir la voie à un abandon desdits principes dans la réalité concrète.

Le présent exposé a pour but d'examiner brièvement la protection accordée en Italie aux dénominations des fromages. Il permettra par là de vérifier si les instruments juridiques mis en oeuvre jusqu'ici ont été vraiment utiles et dans quel sens pourrait être éventuellement orienté le processus de renouvellement et d'élargissement du régime de protection applicable aux appellations d'origine et aux indications de provenance. (x)

(°) Traduit de l'italien par Romain Ricard, Rome

(x) Selon la proposition formulée à ce sujet au sein du Comité d'experts qui siège auprès de l'OMPI, nous désignons ici plus synthétiquement ces appellations et indications par l'expression "dénominations géographiques".

La Convention de Stresa

Avant d'examiner la législation italienne des fromages, il est indispensable de s'occuper de l'instrument dont elle dérive, qui est la Convention de Stresa(1951), en entendant par là tant la convention internationale signée à Stresa le 1er juin 1951 que son protocole additionnel daté du 18 juillet 1951. A Cette Convention les Etats signataires ou adhérents étaient l'Autriche, la Belgique le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

Les Parties Contractantes avaient alors effectivement reconnu l'utilité d'une réglementation et d'une coopération internationales tendant à assurer, notamment par voie d'une garantie réciproque, l'emploi loyal des appellations d'origine et dénominations de fromages.

Les neuf Etats en cause s'étaient donc engagés à respecter les dénominations géographiques suivantes:

- a) Les " appellations d'origine ", qui sont incluses dans la liste A: leur emploi commercial est réservé à titre exclusif aux pays auxquels elles appartiennent respectivement, à savoir: Roquefort pour la France et Parmigiano-Reggiano, Gorgonzola et Pecorino Romano pour l'Italie;
- b) Les dénominations dites "typiques", qui sont celles dont l'emploi est permis à tous les Pays contractants: elles ne peuvent être utilisées qu'à condition que les fromages auxquels elles s'appliquent aient été fabriqués et affinés en vertu de normes de production fixées par la Partie Contractante '. d'origine et confirmées par le Conseil permanent de la Convention de Stresa.

Il importe à cet égard de déterminer le trait le plus remarquable par lequel on peut distinguer, des fromages d ' imitation fabriqués ailleurs, les fromages appartenant à la liste B et fabriqués dans des pays ayant été les premiers à utiliser les dénominations considérées. Ce trait distinctif, c'est l'obligation d'ajouter à la dénomination de tout fromage d'imitation Un qualificatif faisant état du pays de fabrication effective. Par exemple, si la France voulait fabriquer sur son propre territoire du fromage "Emmenthal", un tel produit, du fait qu'il figure dans la liste B au titre de la Suisse, ne pourrait être appelé "Emmenthal "qu'à condition de porter le qualificatif " français". En revanche il n'est pas nécessaire d'ajouter Un qualificatif lorsqu'il s'agit de produits fabriqués sur le territoire du pays où la dénomination protégée a pris naissance.

Tel est donc le régime de protection partielle de la liste B. Il est applicable à tous les fromages compris dans cette liste, qui sont les suivants:

FRANCE: Camembert, Brie, Saint-Paulin, Gruyère.

SUISSE: Emmenthal, Sbrinz, Gruyère.

NORVEGE: Gudbrandsdost, Nokkelost, Pinzgauer BergKaese.

ITALIE : Fontina, Fiore Sardo, Asiago, Caciocavallo.

DANEMARK : Samsøe, Maribo, Danøe,

SUEDE : Svecia, Herregaards.

Les pays contractants ont, dans leurs rapports mutuels, mis loyalement en application les dispositions de la Convention. Il s'en faut encore de beaucoup, toutefois, que le rôle joué par ces dispositions dans le commerce international soit d'une efficacité illimitée: car le nombre de pays contractants demeure assez restreint.

L'Italie, pays dépositaire de la Convention et chargé à ce titre d'en assurer les services de secrétariat, n'a jamais tu son intérêt à ce que la Convention soit maintenue en vigueur et même élargie. En effet, la liste A ne comprend rien moins que trois fromages italiens d'une nette importance économique: le Parmesan (Parmigiano Reggiano), le Pecorino Romano et le Gorgonzola.

Deux pays contractants ont, dans un passé récent, dénoncé la Convention, tandis que les autres ont mis à l'étude un projet de révision de ses dispositions et, en attendant, demeurent fidèles à la teneur actuelle de celles-ci.

Mais comment est effectuée, dans le cadre de la Convention, l'identification des dénominations protégées? Cette fonction est assurée principalement grâce à la marque dont font usage plusieurs entrepreneurs à la fois, marque qui est dite de ce fait "collective": servant à indiquer l'origine et la provenance de la marchandise, la marque collective fournit en outre la garantie que le produit est typique et qu'il possède constamment et de façon permanente certaines propriétés déterminées.

A tout prendre, il est un fait que le champ d'application de la Convention est plutôt limité et, à cet égard, il est curieux de remarquer que les seuls fromages jusqu'ici protégés sont, à deux seules exceptions près, ceux qui sont fabriqués avec du lait autre que celui de vache. Il est un fait aussi que deux d'entre les neuf Pays contractants, ainsi qu'il a été dit plus haut, se sont récemment retirés de la Convention. Il n'en reste pas moins que la Convention de Stresa a fini par représenter - et continue à représenter - un véritable point de repère, un ballon d'essai pour le lancement futur d'instruments internationaux analogues de caractère multilatéral. On a voulu - il est vrai - voir une limitation regrettable (qui se retrouve d'ailleurs dans l'Arrangement de Lisbonne) dans la règle en vertu de laquelle une dénomination doit, à titre de condition préalable à l'octroi d'une protection en sa faveur, avoir fait l'objet d'une réglementation nationale sur son territoire de la part des pouvoirs publics; mais l'expérience n'a-t-elle pas montré que, tout au moins dans le secteur restreint des fromages dotés de titres de noblesse, cette règle n'a point constitué un obstacle vraiment sérieux? Il est en outre incontestable que, par rapport aux dispositions des traités précédents, un pas décisif vers l'avant a été accompli du fait que le régime de protection s'étend notamment aux dénominations dont l'apposition

est faite ailleurs qu'à même le fromage, ainsi qu'à celles accompagnées d'un qualificatif ou d'un correctif (et ce quelle que soit la langue dans laquelle elles sont inscrites, même si elle est autre que la langue originale).

Il existe toutefois un principe, contenu dans la Convention, qui ne laisse pas de susciter quelque embarras: c'est celui posé par l'article 4, en vertu duquel les dénominations portées à l'Annexe B (à savoir, celles de fromages possédant des caractéristiques définies et ne faisant pas l'objet de limitation territoriale) peuvent être employées, par les autres parties contractantes, pour désigner exclusivement des fromages fabriqués sur leur territoire, "à condition que la dénomination soit accompagnée de l'indication du pays de fabrication en caractères identiques, dans leurs types, dimensions et couleurs, à ceux utilisés pour la dénomination". Comment concilier ce principe avec ceux de la législation italienne, sous le régime de laquelle la protection est accordée aux dénominations "typiques" quel que soit le pays de production dont il s'agit et à la condition que les produits en cause répondent aux caractéristiques fixées par les décrets d'application.?

La législation italienne

Comme suite à l'approbation de la Convention de Stresa, qui est devenue exécutoire sur le territoire national en vertu du décret du Président de la République n° 1099 du 18 novembre 1953, ont été tour à tour promulgués en Italie la loi n° 125 du 10 avril 1954, concernant la protection des appellations d'origine et des dénominations typiques relatives aux fromages, et les textes tendant à réglementer l'application de ladite loi (décrets du Président de la République n°667 du 5 août 1955 et n°1269 du 30 octobre 1955).

Aux termes de la loi-cadre précitée sont reconnues comme constituant des "appellations"d'origine les dénominations se rapportant à des fromages dont la production est effectuée à l'intérieur de zones géographiquement délimitées, dans le respect des usages loyaux et constants qui ont cours en ce lieu, et dont les caractéristiques commerciales dérivent principalement des conditions propres au milieu où ils sont ainsi produits. De leur côté sont reconnues comme constituant des dénominations "typiques)¹ celles qui ont pour objet des fromages produits sur le territoire, national, conformément à des usages loyaux et constants, mais dont les caractéristiques commerciales dérivent de méthodes particulières faisant partie de la technique de production utilisée.

Ladite loi institue auprès du Ministère de l'agriculture et des forêts un "Comité national". Elle fixe les principes qui serviront de base à la constitution éventuelle d'un consortium chargé de surveiller la production et le commerce du fromage. Elle établit enfin un régime de sanctions pour cause de fraudes et de concurrence déloyale. Au demeurant son but consiste à garantir que les fromages individuels bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une dénomination typique sont vraiment conformes aux caractéristiques imposées par le législateur; d'où l'interdiction qu'elle contient (sous peine de sanctions) de tout écart par rapport à ses dispositions et de toute addition, aux dénominations, de termes de signification déformante, tels que "type", "usage"), etc.

Grâce à ce texte législatif, l'économie fromagère italienne a disposé d'un bon instrument de défense, dont l'efficacité n'a été battue en brèche que par un petit nombre de décisions jurisprudentielles. Celles-ci, probablement inspirées par les besoins de la cause dans quelques cas d'espèce, n'ont pas manqué d'ailleurs de susciter des perplexités.

Toutefois, les aspects positifs de cette législation une fois évoqués, force est de relever par ailleurs le caractère sectoriel de la loi-cadre précitée, ainsi que le manque de rattachement de ses dispositions à quelque autre réglementation de droit commun en matière d'appellations d'origine des produits alimentaires.

Quant au champ d'application de cette loi N°125 sur les fromages, il est permis de former ici le voeu de le voir un jour s'élargir, étant donné l'esprit du texte en cause, de manière à englober une plus vaste gamme de fromages nationaux.

En effet, si l'on voulait rappeler les excellents fromages dont l'Italie est la patrie, leur liste ne saurait se limiter aux quelques-uns d'entre eux déjà admis à bénéficier, à des degrés divers, des dispositions de la dite loi: Parmigiano-Reggiano, Grana padano, Pecorino romano, Fontina, plus un petit nombre d'autres encore. Il faudrait citer aussi le "Provolone", les "mozzarella" de lait de bufflone, le "montasio", le "taleggio", les "provole", les tommes, etc. . . Qui peut nier que toutes ces dénominations méritent elles aussi de se voir assurer la sauvegarde et la protection qui conviennent, afin de lutter contre la baisse de qualité que la production par série, sous l'effet des principes de normalisation technique qui l'inspirent, ne peut manquer de comporter?

Faute d'en arriver là, il faudra s'exposer à un risque fort vraisemblable et qui n'est guère séduisant: celui de voir périr tout un patrimoine doté d'une valeur inestimable, fruit d'un labeur séculaire, patient et dévoué à l'enseigne d'une tradition transmise de génération en génération. Il serait tentant à cet égard de se livrer à une comparaison - pour en tirer des analogies en dépit de toutes les approximations qu'impliquerait une pareille extrapolation de données - avec un Pays voisin qui estnotoirement passé maître dans l'art de mettre en valeur sa tradition fromagère, à savoir la France. L'on aurait ainsi quelque idée de la voie où l'Italie pourrait et devrait s'engager et par laquelle elle aboutirait, si elle la parcourait toute entière, à assurer à ses fromages la protection à laquelle ils ont légitimement droit en vertu de la tradition.

Or, par-delà les conventions internationales, par-delà les lois spéciales qui les rendent applicables dans l'ordre juridique interne, il ne reste qu'à confier la protection des appellations d'origine aux dispositions du Code civil et du Code pénal. Ces Codes peuvent d'ailleurs offrir déjà indirectement des moyens de sauvegarde dans ce secteur. En matière civile, il s'agirait en l'espèce de se prévaloir des causes d'ouverture de l'action en concurrence déloyale qui sont prévues par l'alinéa 2° de l'article 2598 du Code Civil (relatif à l'appropriation des avantages appartenant à autrui): elle donne lieu à des dommages-intérêts outre qu'à une ordonnance inhibitoire.

En outre, dans certains cas de contrefaçon, on pourrait se trouver en présence d'infractions prévues par divers articles du Code pénal: art. 473 dans l'hypothèse d'une contrefaçon de marques et signes distinctifs, ou encore de leur altération matérielle; art. 515 lorsqu'il s'agit de fraude commerciale; art. 517 en matière de vente de produits sous des indications mensongères, c'est-à-dire propres à induire en erreur le consommateur quant à la provenance ou à la qualité du produit.

Mais, encore une fois, ce ne sont là que des moyens indirects de sauvegarde applicables dans les seuls cas particuliers où se trouvent entièrement réunies les conditions requises pour s'en prévaloir.

Que faire, en conséquence, pour réaliser une véritable protection des appellations d'origine?

Les principes dont devraient s'inspirer les législateurs ayant l'esprit ouvert à ces problèmes furent rappelés à Berne, les 7 et 8 décembre 1967, par une commission tripartite d'experts français, italiens et suisses réunis afin d'étudier, eu égard au "Code de principes concernant le lait et les produits laitiers", les appellations d'origine des fromages. Dans son rapport au Comité FAO/OMS compétent, cette commission a souligné que, "à l'inverse des fromages désignés par des dénominations considérées comme génériques, dénominations dont l'utilisation est indépendante du lieu de fabrication ou d'affinage, ceux qui bénéficient d'une appellation d'origine doivent nécessairement provenir d'une zone de fabrication ou d'affinage strictement délimitée par la législation du pays dont cette zone fait partie. En règle générale, une appellation d'origine contient une référence géographique à ladite zone. Toutefois, une appellation d'origine peut, sans expresse référence géographique, consister en une désignation qui évoque dans l'esprit du consommateur une zone traditionnelle où soit la fabrication, soit l'affinage répond à des usages loyaux et constants. Compte tenu de cette différence de nature fondamentale entre les dénominations génériques et les appellations d'origine, il est évident que le consommateur est induit en erreur lorsqu'on lui offre un fromage portant une appellation d'origine, mais provenant d'une zone autre que celle délimitée par la législation du pays où cette zone est située".

Or, il va de soi qu'il ne suffit pas d'énoncer ainsi des principes, ni de promulguer des lois. Il est essentiel pour l'application des réglementations dans ce secteur que les producteurs agricoles prennent eux-mêmes et de façon bien précise leurs responsabilités. Aussi est-il bon de souligner l'importance que présente, sur un plan bien plus vaste que celui strictement économique et pour les producteurs aussi bien que pour les consommateurs, le complexe processus de règles et d'actes d'auto-discipline se rattachant à la reconnaissance des appellations d'origine. Il faut que l'on sache également que, pour faire tendant à son illustre tradition fromagère connue de tous, l'Italie est, de toute évidence, bien loin de disposer d'un patrimoine équivalent de dénominations protégées faisant l'objet de droits acquis.

Considérée dans ses incidences économiques, la diffusion des appellations d'origine conduit à un double résultat. En premier lieu, elle constitue un stimulant et un encouragement aux fins de la codification des techniques de production et de leur transmission dans le temps: ces techniques se caractérisent - on le sait - par des systèmes artisanaux, représentant une garantie pour la sauvegarde de la qualité des produits. Mais en deuxième lieu - et ce n'est pas moins important - étant donné que c'est souvent une organisation en forme de consortiums qui fait suite à la reconnaissance juridique des appellations d'origine, une pareille structure comporte l'étude et la mise au point d'une série de règles, qui prennent normalement corps dans un règlement organique de la production considérée; c'est ce dernier document qui, en général, consacre la rigoureuse auto-discipline à laquelle se sont volontairement assujettis les producteurs.

Pour ce qui est de l'étape initiale indiquée ci-dessus, marquée par la constitution de consortiums et, souvent, par l'attribution à ces organismes du soin de veiller au respect des normes de production, il faut dire qu'elle revêt de par elle-même une grande importance. C'est que, là où l'élaboration du règlement susvisé est effectuée selon une procédure suffisamment démocratique, il est offert aux producteurs la possibilité de se livrer à cette occasion à des échanges de vues, à des consultations fructueuses et approfondies, pour le plus grand bien en somme du développement de leurs rapports mutuels. L'importance de cette étape, quiconque est quelque peu familiarisé avec les problèmes inhérents au secteur du lait et des produits laitiers sait bien qu'il ne faut pas la sous-estimer; car c'est alors que les producteurs reçoivent l'aide dont ils ont besoin pour la maturation de leur conscience professionnelle. Ceci est d'autant plus vrai que jouent davantage, dans les rapports entre les producteurs, les mécanismes logiques de tout système fondé sur l'économie libérale en vertu desquels les producteurs exercent les uns sur les autres une action mutuelle à titre de libre-échangistes de leur production.

Au dire de tous il est opportun dans ces circonstances - pour ne pas dire nécessaire - de dépasser les schémas traditionnels. L'on ne verrait plus alors les producteurs individuels, lorsqu'ils avancent leurs offres de si modeste volume sur les marchés auxquels ils ont accès, jouer le rôle peu attrayant de véritables parties prenantes en matière de prix. Or c'est précisément à l'occasion des rencontres dont il a été question - rencontres que les réglementations sur la protection des appellations d'origine érigent en principe permanent - que peuvent prendre naissance ces processus d'organisation entre producteurs dont le but consiste à réaliser une concentration progressive de l'offre, doublée d'un contrôle à la production. N'est-ce pas justement là une condition nécessaire et suffisante pour amorcer le déploiement de cette stratégie commerciale amplement diversifiée par laquelle on s'est attaqué à la recherche d'un retour à l'équilibre dans le jeu de l'offre et de la demande? De cette stratégie qui tend, dans la même ligne, à mettre les producteurs en mesure d'occuper sur les marchés la place nouvelle qui leur revient? Ce ne sont là, il est vrai, que des objectifs à poursuivre, mais dont la réalisation, si l'on considère les résultats auxquels sont déjà

parvenus en cette matière les grands pays laitiers de l'Europe, ne saurait plus être ajournée sine die.

Ce qu'il faut souligner ici c'est que, l'édifice juridique de protection des dénominations une fois achevé, l'on n'a fait que s'approcher du terme d'une première série de problèmes à résoudre. La complexité de ceux-ci n'a d'égale que l'ardeur imposée de ce fait aux producteurs dans leur recherche d'une coordination entre maillons de la chaîne de commercialisation du produit, depuis les zones d'origine jusqu'aux débouchés dans les centres de consommation. Autrement dit, il faut mettre en marche des mécanismes qui soient capables de faciliter le plus possible l'écoulement des produits à appellation d'origine vers les places commerciales où ils sont consommés, tout en s'efforçant d'éliminer des rapports entre producteurs et consommateurs les déséquilibres qui prêter le flanc à des funestes critiques de surproduction ou d'insuffisance de production, tant à long qu'à court terme.

Dans ce cadre les producteurs associés en consortiums peuvent bien, à l'effet de parvenir à un plus juste équilibre entre les courants de la consommation et ceux de l'offre, au niveau de chaque maillon de la chaîne de commercialisation, mettre en place des stratégies et orientations commerciales. Celles-ci n'excluent pas une mise en valeur de cette sorte de fondement psychologique et mercantile sur lequel reposent encore de nos jours, à n'en pas douter, dans l'esprit des consommateurs, les productions dont l'origine est convenablement protégée.

L'expérience des autres pays laitiers de la Communauté Economique Européenne, beaucoup plus évolués dans ce domaine - il suffit de citer la France - montre à partir d'où et, le cas échéant, de quelle manière doit être tracée à cet égard une ligne directrice, qui s'inscrira dans le cadre d'une nouvelle politique d'orientation efficace de la consommation. Il deviendra ainsi possible d'éliminer de ce secteur les actuels décalages, ainsi que les fréquents conflits d'intérêts si préjudiciables qui opposent, d'une part, les producteurs agricoles et., d'autre part, les entrepreneurs commerciaux et viennent se répercuter de façon si négative, au point de vue économique, jusque sur les consommateurs.

Tendances actuelles de la protection internationale accordée aux appellations d'origine sur un plan multilatéral.

Pour terminer ce bref exposé, il faut maintenant aborder la question de la protection internationale dont les appellations d'origine et les indications de provenance font l'objet sur un plan multilatéral. A cet égard, il paraît opportun de rappeler d'abord quels sont les principaux instruments ayant servi de base à ladite protection jusqu'à nos jours, puis d'examiner les perspectives offertes par la révision des textes en vigueur, qui est actuellement en cours d'élaboration auprès de l'instance compétente.

Il est d'usage de faire remonter à la Convention de Paris de 1883 et aux actes l'ayant subséquemment modifiée le début de la réglementation internationale en matière d'appellations d'origine et indications de provenance. Mais il ne s'agissait là que de règles insuffisantes: elles ne créaient auprès des I parties contractantes

aucune obligation de soumettre les dénominations d'origine à un régime de protection et elle ne prévoyait en cas d'infractions que de simples sanctions civiles ou administratives. Il est vrai que, dans ladite Convention de Paris, l'insuffisance des sanctions auxquelles exposent les fausses indications de provenance, en particulier la limitation des sanctions obligatoires au seul domaine - sus-indiqué - du droit civil ou administratif peut s'expliquer aisément si l'on considère la date (1883) à laquelle fut approuvé le texte initial.

Huit ans plus tard fut conclu, à Madrid, un Arrangement de plus grande envergure. Il stipulait notamment que tout produit portant une fausse indication, par laquelle un des pays contractants serait directement ou indirectement désigné comme lieu d'origine de ce produit, serait passible de saisie à l'importation dans chacun desdits pays. Toutefois les dispositions de l'Arrangement de Madrid ne pouvaient jouer que dans les cas où la fausse indication figurait à même le produit (et non pas sur ses étiquettes, ses factures, etc.).

C'est en 1958 que fut adopté, sous le nom d'Arrangement de Lisbonne, un projet de révision de l'Arrangement ci-dessus.

Le nouvel Arrangement définit d'abord l'appellation d'origine comme étant "la dénomination géographique d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement au milieu géographique, comprenant les facteurs naturels et les facteurs humains".

Cette définition a fait naître des contestations, en raison du caractère excessivement restrictif qui pourrait s'attacher à une interprétation trop littérale de son texte. De plus il n'est plus fait mention dans l'Arrangement des simples indications de provenance.

Aux termes de l'Arrangement de Lisbonne en outre, l'octroi d'une protection internationale aux appellations d'origine est subordonné au fait que celles-ci soient reconnues et protégées à ce titre dans le pays d'origine et aient été enregistrées au Bureau international (l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)). Quant à la protection internationale ainsi accordée, elle est calquée à certains égards sur celle que prévoit la Convention de Stresa et elle s'étend même à des expressions telles que "genre", "type", etc., qui accompagnent les appellations d'origine.

On peut dire en général que l'Arrangement de Lisbonne, tout comme celui de Stresa, représente le fruit d'un remarquable effort de réglementation multilatérale de la question. Une règle qu'il est permis de souligner tout particulièrement est celle en vertu de laquelle une appellation d'origine enregistrée dans un des pays contractants ne saurait être considérée comme s'étant transformée en appellation générique aussi longtemps qu'une pareille délocalisation n'est pas intervenue dans les pays d'origine.

Un bon nombre de critiques ont été formulées à l'encontre de l'Arrangement de Lisbonne. D'ailleurs, seuls onze pays en sont membres jusqu'ici; et ce, en dépit de l'ampleur de son champ d'application, qui n'est point limité à un produit particulier; en dépit aussi de l'opinion sans cesse plus répandue qu'il faut assurer une protection aux appellations d'origine et aux indications de provenance, opinion dont découle le nombre de plus en plus élevé de traités et conventions bilatéraux stipulés en la matière depuis une quinzaine d'années. Il est particulièrement significatif, à cet égard, que la question revête de l'intérêt pour les pays en voie de développement, ainsi qu'en témoigne l'accord, conclu à Abidjan le 10 janvier 1969, qui concerne la protection des appellations d'origine de treize Etats d'Afrique.

Un Comité international d'experts de l'OMPI se livre actuellement à l'étude des possibilités qui s'offrent d'assurer sur un plan multilatéral un élargissement de la protection internationale dont bénéficient les appellations d'origine et les indications de provenance, soit par une révision de l'Arrangement de Lisbonne, soit moyennant l'élaboration d'un nouveau traité international. Attendu qu'un examen détaillé des lignes directrices de ce projet d'élargissement déborderait le cadre du présent exposé, il faut se limiter ici à en évoquer certains aspects de premier plan.

L'une des propositions les plus intéressantes est celle qui voudrait accorder à chaque Etat contractant, dans le cadre du nouveau traité (ou dans le cadre de la révision des Arrangements jusqu'ici en vigueur), la faculté de fixer, d'accord avec les autres Etats, les listes des appellations à protéger. D'autre part, le régime international nouveau devrait - dit-on. - être appliqué tant aux paroles qu'aux divers signes par lesquels est directement ou indirectement évoquée la provenance géographique. Il serait également souhaitable - est-ce-t-on - que le nouveau régime prévoie non seulement la protection des appellations d'origine et des indications de provenance - et ce indépendamment du fait qu'elles constituent de véritables dénominations ou qu'elles ne fassent que simplement allusion à la provenance géographique - mais aussi celle d'autres dénominations géographiques qui, sans être des appellations d'origine ou des indications de provenance, n'en sont pas moins; en usage dans le commerce international parce qu'elles sont rapportées au pays d'origine.

Le régime des sanctions devrait comporter deux types de pénalités: les unes, de portée spéciale, viendraient réprimer les infractions liées à une indication géographique particulière; les autres, de portée plus générale, serviraient à lutter contre toute indication ou pratique fallacieuse se rapportant à l'origine géographique que d'un produit.

Un problème qui mérite une attention toute particulière est celui de la protection à accorder aux indications géographiques ayant fait l'objet d'un processus de délocalisation. Selon la thèse qui paraît prédominer à ce sujet, il devrait être possible de refuser l'enregistrement, au terme d'une procédure se déroulant dans le cadre d'un régime spécial, chaque fois que l'indication géographique en cause se trouverait être utilisée comme terme

générique dans le pays d'origine de la protection; en revanche, la protection devrait être accordée dans tous les cas où le processus de délocalisation serait intervenu postérieurement à l'enregistrement. Mais comment fixer les conditions d'entrée en jeu de ce régime spécial, de manière à déterminer s'il est permis d'utiliser une indication géographique pour des produits provenant du pays d'origine de la protection? Tout simplement en appliquant la loi du pays d'origine. Dans le même sens, il a été préconisé que la protection des indications géographiques particulières ne soit pas subordonnée à la condition qu'elles jouissent dans leur pays d'origine d'une reconnaissance formelle.

Bien qu'il ne manque pas d'autres questions d'un incontestable intérêt qui pourraient être traitées ici, l'aperçu qui précède devrait semble-t-il suffire pour formuler un jugement de valeur, tant sur les législations dérivées de la Convention de Stresa que sur l'évolution de cette importante branche du droit dont on voit peu à peu se dessiner la physionomie sur le plan des rapports internationaux multilatéraux. A vrai dire, aucune des propositions avancées dans ce domaine n'est de nature à entrer en conflit avec les dispositions de la Convention de Stresa, dont les objectifs, même s'ils sont limités aux produits qui forment son secteur d'application, n'ont rien perdu de leur intérêt.

Il reste que, puisque l'on souhaite un élargissement de ce type de protection, des sanctions, des divers moyens de répression des fraudes, ceci prouve indirectement, mais non moins valablement, que les traités multilatéraux en la matière représentent la voie juste à suivre. Parallèlement à ces traités, il faut procéder à la mise à jour des législations nationales et au renforcement de toutes les associations entre producteurs, afin d'obtenir que les instruments préparés de la sorte constituent des facteurs de mise en valeur des produits typiques et offrent aux producteurs une garantie quant à la qualité de leur production.

ABSTRACT

Appellations of origin for cheese and new prospects opened up by
international regulation of geographic names

by

G. MOFA

Advocate in Parma, President, Italian Section

EFLA

The Stresa Convention, which deals with the matter of geographical names for cheese, constitutes, despite its limitations, is a landmark in the history of the international regulation in this field. Among other things, it has made it possible, thanks to the "collective" mark or label (i. e. one used simultaneously by several operators), to identify cheeses whose names are protected in some way.

Italy has taken over the principles of the Convention in its own legislation, but the latter contemplates an excessively restrictive number of cheeses, so much so that Italian lawyers have come to the point where they rely for the protection of appellations or origin on the Civil Code (fair trading provisions) and on the Criminal Code (articles dealing with fraudulent practices and imitations). In addition to these indirect means of safe guarding origin names, Italy needs a more effective protection for the interests of producer consortia, whereby these would be able to benefit from a new policy of guiding the consumer, rather as is done in European countries with a longstanding tradition in the milk and cheese sectors.

Despite the recent development of this branch of international law (these are described in detail), the Stresa Convention remains a valid instrument.

Proposals to broaden the Convention are currently under consideration, both as regards the field in which protected names apply and as regards the system of penalties attaching to, and the provisions governing, the use of geographic denominations which have come into general use as a result of a local denomination ceasing to be protected.

The interest shown in all those questions is evidence that multilateral treaties represent the right approach to their solution.

2. SOME ASPECTS OF THE RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS ON MEAT AND MEAT PRODUCTS WITHIN NATIONAL LAWS (*)

by

Hanno Schulze, Lecturer at. the University of Munich,
Chairman of the German (F. R. G.) section of EFLA

Introduction

Meat and meat products are foods of high nutritional value. In many countries this food is subject to strict legislation in order to protect the consumer from damages to his health and from deception and fraud and to protect livestock from communicable diseases. On the other hand there are various market regulations in this field.

Legislation on meat and meat products" includes provisions on slaughtering, grading, cutting, storage, processing, packing and other treatment, transport, labelling and other forms of presentation and inspection. ' These provisions differ from country to country. This is why there are different geographic, climatic and socioeconomic conditions, from which result differences in their methods of animal husbandry, in the zoosanitarian situation and their animal public health systems, in their methods of slaughter, cutting and grading. Meat products also differ in various countries as to their contents as well as to their presentation.

To achieve the development of the international trade with meat and meat products we need an international harmonization of the national regulations concerned. The chief purpose of these measures is to give the consumer the same protection with regard to domestic and imported foodstuffs and to protect the domestic producer from competitive disadvantages arising from food legislation.

(*) For Professor Dr. W. Brühann, Bonn-Bad Godesberg, on his 60th birthday.

Environmental hygiene

Wholesome meat and meat products are to a high degree a matter of hygiene. This will mean hygienic conditions in animal husbandry, in slaughter houses, cutting and processing plants, in butchers' shops and supermarkets, in restaurants and catering services and in the private household. This wide field of environmental hygiene also includes the use of fertilizers and pesticides, drugs and medicated feeds, possible contaminations by toxic microelements and chemical agents, water supply, sewage and garbage disposal. A system of legal provisions will cover this wide range of hygienic control.

Zoosanitarian legislation

No country will permit the import of meat animals, meat and meat products which are contaminated with contagious diseases transmissible to humans or livestock. Therefore harmonization of animal public health regulations is a prerequisite to the harmonization of food legislation in this field and for the institution of market regulations for meat and meat products on a multinational basis. It is difficult to bring animal public health regulations of different countries into alignment, since one will find different types of intensive and extensive livestock production and different zoosanitarian situations. In order to achieve this harmonization governments should organize veterinary services, that can guarantee an efficient control of contagious animal diseases and of infections of meat and meat products. To ensure such guarantees a system of multilateral information is needed. Such a system would also be the basis for livestock sanitation programme in these countries.

Slaughter and cutting

According to the experience in traditional meat producing countries some hygienic and technical requirements have to be respected. Some examples are as follows:

Hygienic and technical requirements

Slaughter houses have to be equipped with livestock housing (stables) or where climatic conditions permit, with pens of sufficient size to accommodate the slaughter animals. Sufficiently large slaughter rooms are necessary so that the slaughtering may be carried out in a proper manner.

For the accommodation of diseased or suspect animals, there should be separate lockable rooms or pens, separate lockable rooms for slaughtering of these animals as well as for the storage of confiscated meat. Facilities for this purpose are not necessary in plants where the slaughtering of these animals is prohibited by the legal provisions of the exporting country.

This separation is necessary since through Slaughtering

diseased animals, pathogenic microorganisms will be spread. This will include the contamination of carcasses of healthy animals. The US regulations, which allow the slaughtering of diseased and suspect animals after normal slaughter in the big slaughter halls, are not efficient enough with respect to hygiene, for these rooms are difficult to be cleaned and disinfected. The opposition to separate slaughter rooms for diseased and suspect animals is based on economical reasons. Hygienic requirements, however, should have the precedence. Rooms where meat is produced, stored or treated must have hygienic floors, walls, doors and ceilings.

There must be adequate chillers and freezers, storage and cold-storage rooms. Chilling and freezing equipment has to ensure that the prescribed temperatures are achieved and maintained. There are difficulties to enforce regulations, that temperatures in cutting rooms should not exceed 10°C. The reason for this requirement is to avoid the growing of psychotolerant microorganisms, which will accelerate the deterioration of meat. Working conditions in those rooms should be improved by decreasing humidity, adequate clothes of the workers, etc. Tests are being carried out to develop low temperature tables, which could allow higher temperatures in cutting rooms. In the USA and Canada there is no limitation to 10°C. in cutting rooms, if rooms and equipment are thoroughly cleaned and disinfected every four hours. This method will be difficult to control. Therefore it cannot be judged as being effective enough.

The hygienic standard of rooms and equipment is highly important for the quality of meat and meat products. Therefore, the effectiveness of hygienic measures should be checked regularly by continuous bacteriological control at any stage of production.

In order to guarantee the necessary official control there must be an adequately equipped and lockable room, only available for meat inspection service. In addition, the plants should have their own laboratories with staff and equipment for bacteriological control of production. During transport meat and meat products should be prevented from deteriorating influences. Most important will be the maintenance of low temperatures during the whole time of transport. The best way to achieve this will be the use of special cooling or freezing containers with independent chilling or freezing machines. This is already successfully practiced for the export of meat from Australia, New Zealand and Denmark to Great Britain.

Personnel

The personnel in contact with meat and meat products must wear clean clothes and rubber boots. But even in traditional meat producing countries with normally high standard of meat hygiene it is difficult to enforce the regulations concerned. Personnel in some South American export plants will set an example in this field.

In order to avoid the contamination of meat and meat products by pathogenic microorganisms, persons who could contaminate meat and meat products cannot be allowed to work in meat plants. This prohibition applies to persons who are suffering from, or are suspected of suffering from several communicable diseases or who are carriers of bacilli or viruses of these diseases.

Therefore personnel in meat plants must undergo regular medical inspection. This must be proved by health certificates which must be renewed once a year or at any time when personnel is suspected of being ill or being a carrier.

Ante-mortem and post-mortem inspection

The purpose of ante-mortem inspection is to ascertain whether the animals are infected with a disease which is communicable to human beings or animals or whether individual symptoms or the general condition of the animals give rise to suspect of the outbreak of such disease; whether the animals indicate a disturbance of their general conditions or manifest the presence of disease; whether the animals are tired or highly excited (this is important for meat quality); whether there are any indications that the animals have been administered pharmacological agents or have ingested other substances which may then be transferred to food and prove a danger to health or whether there is reasonable suspicion of the existence of residues or metabolites of such substances. Tolerances and methods of analysis are to be fixed in the EEC in the near future.

There are different opinions as to the necessity of an obligatory trichinosis inspection. . Even in the EEC the member countries could not achieve a unanimous view on this topic. The Federal Republic of Germany insists on the individual inspection of every pig being slaughtered in Germany or being imported. (This also refers to game which can be infected with *trichinella spiralis*). The main reason for this point of view is the fact that in Germany large amounts of pork is eaten raw (e. g. as minced meat) or at least without having undergone treatments which would destroy *trichinella spiralis*. A standard method for the detection of this parasite is to be worked out in the EEC in the near future.

The carcasses should be cooled after inspection in order to save meat quality. Special problems arise from the cooling of poultry. The use of the so-called spinchillers is under discussion for years. This system for chilling poultry is forbidden by the EEC directive on the hygienic distribution of fresh poultry meat of 1971. The article Concerned is not in force yet. The main reason for the objection to the use of spinchillers is the possibility of cross-contamination and of the uptake of non-potable water. Alternative methods of chilling being considered are spraychilling, continuous immersion chilling, air chilling and liquid nitrogenchilling. To judge the hygienic advantages of these methods one will have to take into account the rate of cross-Contamination,

surface cleaning effects, industrial applicability, and the uptake of non-potable water by the carcass.

However, this hygienical problem will lose importance as the rising amount of poultry is no longer sold deep frozen but only chilled. The consumer seems to prefer this type of poultry.

The inspection of meat and poultry should be carried out under full responsibility of official veterinarians. Meat inspectors will work under their supervision. They must be independent, that means that they must not be employees of the plants. There are different opinions on the duties of meat inspectors. The efficiency of their work will be influenced decisively by the intensity of their training. Therefore training programmes should be harmonized.

Special import regulations

The inspection of meat passing the borders will not be sufficient to guarantee a high standard of hygiene. As long as there is no harmonization of the meat hygiene legislation in different countries, there will be special provisions of these countries with regard to imported meat and poultry, which will include a system of control of the plants in the exporting countries.

This type of inspection will not be effective enough when the meat is imported in cuts, as the cuts cannot thoroughly be inspected at the place of importation. From the economic point of view, however, it is preferred to import meat in cuts to the import of whole carcasses, quarters and halves. This is why the Federal Republic of Germany has special regulations concerning the participation of official German veterinarians in the inspection in the exporting countries. This is to transfer the inspection according to German meat inspection regulations into the meat producing countries. Export plants have to be recognized and notified by the Federal Minister of Youth, Family and Health. Official veterinarians sent by this Ministry must have the possibility of surveying all stages of production, cutting, storage, packing, transport and other treatment of the meat. They must be able to identify the meat and certify the identity when the meat is shipped to Germany.

The official veterinarians sent to the exporting countries will primarily watch that the exporting plants will work in accordance with the German regulations on minimum requirements of hygiene and on health certificates. When the meat is imported in Germany the import meat inspection is carried out on simplified scale.

Especially the control of hygienic conditions in the plants is important to achieve a high standard of meat hygiene. Therefore the EEC stressed much importance on this field in the directive on animal and human health as related to the import of cattle, pigs and fresh meat of non-EEC countries. This part of control should also be improved within the EEC member countries.

When this directive is totally transferred to national law there will only be little room for national import regulations.

Meat products

The harmonization of regulations concerning meat products will affect hygienic conditions of production as well as composition and presentation (labelling) of these products. The harmonization of quality standards has turned out to be much more difficult than the harmonization of hygienic standards.

Hygienic standards

Hygienic standards concerning processing plants should follow the provisions on slaughter plants and cutting plants in general.

Quality standards

It will be difficult to bring into alignment regulations concerning composition and presentation of meat products on supranational and international level.

Technical approach to standardization

There are several technical possibilities by which to harmonize regulations on meat products. One possibility is to achieve agreements on the contents of meat products only, but not on the form of their presentation. By this way of harmonization no profound changes of national standards will be necessary. This will lead to convertible standards in different countries. The next step will be to achieve uniform presentation of standards. The FAO/WHO Codex Alimentarius Commission is working according to the principle of uniform presentation.

A different way of harmonizing meat products regulations is to standardize the products themselves instead of standardizing descriptive definitions of the products.

Evaluation of meat products

The basis for any harmonization in this field should be an agreement on the evaluation of the components of meat products (meat, fat, spices, additives, etc.) and on their presentation (labelling, etc.) The characteristic component of meat products is meat protein. In some countries with a high consumption of quality meat products the principle is adopted that the consumer, who buys meat products, will expect meat protein (i. e. protein of slaughtered animals) as the only protein in these products. Carbohydrates are only tolerated as oligosaccharides in technologically required quantities (as a nutritional medium for microorganisms in fermented meat

products). From this point of view other proteins (egg protein, casein, vegetable protein) can only be used for the manufacture for technological reasons (e. g. to prevent the deposition of jelly and fat in canned meat products). A typical country of this kind is Germany, where 50 % of the meat is consumed in the form of meat products (mostly sausages). Since meat protein is the characteristic component of meat products, there should be minimum requirements concerning the meat protein content. The quantity of meat protein should be fixed for the main classes of meat products according to the patterns of consumption and to honest commercial usage. Fat and water should be freely convertible.

Meat protein in the sense of the characteristic valuable component of meat products means non-connective tissue protein. This is mainly muscle protein but also high grade liver protein.

This system is the basis for the evaluation of meat products, especially sausages, according to the German Food Manual and the Codex Alimentarius Austriacus, the Austrian Food Manual.

There will be difficulties in harmonizing regulations on the use of proteins, which are not produced from slaughtered animals, as far as they are intended to be added without any technological requirement. In Germany this is not allowed in meat products even if these proteins are identified on the label.

A possible solution of these basic problems of standardization of meat products could be agreements on certain proportions of meat protein for meat products of supraregional importance. Substitution of water and fat by milk protein, soy protein, wheat gluten, etc. and starchy products would not reduce the value of meat products. From the nutritional point of view such a substitution could be desirable, as long as the minimum requirement of lean meat is used in the manufacture.

However, in some countries high amounts of vegetable proteins are used in an increasing number of products. Such products should not be esteemed as typical meat products, even if they contain meat to a certain degree. They are products of a separate category. It must be assured that these products cannot be confused with typical meat products.

This system of evaluating meat products for meat content will only work if food control services are able to differentiate meat protein, other proteins of animal origin and vegetable proteins.

Food additives

The most important food additives, which are used in the manufacture of meat products, are curing agents such as nitrates and nitrites, phosphates and smoke. The use of nitrates and nitrites will be a good example to demonstrate the difficulties arising from standardization in this field. When fixing

regulations on the use of nitrites and nitrates it must be taken into account that there are some opposing facts with regard to consumer protection.

High amounts of nitrite could induce methemoglobinemia, while at the same time nitrosamines could induce cancer. On the other hand, nitrites have a bacteriostatic effect, which would prevent the growth of microorganisms causing food borne diseases (e. g. *Cl. botulinum*) and the deterioration of these products if they are not sterilized.

There are different opinions in various countries whether the content of food additives in meat products should be limited by limiting the amount of additives added to the product or by the amount, which can be found in the product when it comes on the market. It is easier for the manufacturer to keep in line with the regulations if he is given exact quantities of additives which he may add to the product.

As food additives which are used for the manufacture of meat products are also used in other foods, regulations concerned should be harmonized in a horizontal and a vertical way. Nitrates, phosphates and smoke are used in the manufacture of meat products, dairy products and fish products. This means that there should be general provisions for the use of these additives for different types of food and special provisions for individual products. Positive lists for these additives should include horizontal and vertical elements.

Labelling

To protect the consumer from deception and fraud, meat products should be labelled in an informative way. There are different opinions whether there should only be a declaration of main constituents including additives or whether there should be labelled a general list of ingredients. It is true that a list of ingredients will inform the consumer only to a certain degree though it may contain all constituents of a meat product. To give an example: if a product is called a meat product and the main part of the meat protein is substituted by other proteins, the consumer is not fully informed by a correct list of ingredients. In such cases, the consumer should be informed of the difference between this special product and a comparable typical meat product.

Conclusions

Harmonization of legislation concerning meat and meat products will cover a wide range. It will affect animal husbandry, meat technology and the presentation of meat and meat products. Increasing knowledge of the nutritional and technological value of meat and meat products and profound changes in production, processing and distribution will raise the demand for high quality products in the years to come. Due to the general policy of liberalization of markets, we need the harmonization

of food law in order to remove technical barriers against the free exchange of meat and meat products between different countries.

Some difficulties concerning the harmonization of health and quality standards of meat and meat products derive from the fact that this harmonization is closely linked with the development of market regulations. The effect is that the discussion on health and quality points of view is often mixed with economic problems. Each country in a supranational organization should have the right to keep its standard of consumer protection. This is why the Federal Republic of Germany insists e. g. on an obligatory inspection of every pig on *trichinella spiralis*. Therefore, Germany has stuck to the opinion that directives in this field should be worked out unanimously (Section 43. instead of 100 EEC Treaty).

It will take efforts to harmonize national regulations on meat and meat products, poultry and poultry products according to EEC legislation and also in line with the Codex Alimentarius Commission, as there has been a different development of animal production, meat hygiene and technology and not to forget the patterns of consumption. Moreover, there are different economic interests between mainly exporting and mainly importing countries. Therefore, the harmonization of the regulations concerned will only be achieved step by step. It is important, however, that there will be a strict differentiation between meat hygiene and other food legislation in this field and market regulations. Otherwise technical barriers could be erected to complicate the world wide trade with meat and meat products. This could mean that the veterinarian might replace the customs officer. Most important for the effectiveness of the harmonization of regulations concerned is the way of the reception of international or supranational standards within national laws. Moreover the enforcement of these regulations is of no minor importance.

Selected References

- | | |
|--|--|
| Bartels. H.
G. Bergmann
R. Hadlock
H. Wagemann: | Die Untersuchungen der Schlachttiere
und des Fleisches.
Berlin und Hamburg 1968 |
| Brühann, W.: | Entwicklung in der EWG auf dem Gebiet
der Fleisch- einschliesslich der
Geflügelfleischhygiene
Arch. Lebensmittelhygiene 1971, 145 |
| Brühann, W.: | Ausweitung des internationalen Lebensmittelhandels -
Folgerungen für die Hygiene
Zb. Bakt. Hyg., I. Abt. Orig. B 159 (1974), 288 |
| Cole, D. J. A., and R. A. Lawrie
(Ed.): | Meat
Proceedings of the twenty-first Easter School in Agricultural
Science, University of Nottingham, London 1975. |

-
- | | | |
|--|--|-----------------------------|
| Dutschke, G.: | Fleischhygienerechtliche
Fleischwirtschaft 1975, 512 | EWG-Einfuhrvorschriften |
| Königshöfer, H.: | Harmonization of standards of animal products (meat, dairy product and wool). Symposium on livestock production and marketing. Ankara/Turkey 1966. OECD DD/Po/3307, DAA/T/592, S. 41 | |
| Kotter, L.
H. Schulze: | Über die Harmonisierung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften im EWG-Raum. Arch. Lebensmittelhygiene 1964, 193 | |
| Kotter, L.
H. Schulze: | Zur Weiterentwicklung der Lebensmittelkunde im tierärztlichen Bereich. Tierärztliche Umschau 1970, 35 | |
| Kotter, L.
G. Krausse
A. Fischer
S. Nasr: | Evaluating the meat protein.
The Journal of the Food Manufacturers
Fed. Nov. 1972, S. 6 | |
| Libby, J. A. (Ed.): | Meat
4th Edition, Philadelphia 1975 | Hygiene |
| Lawrie, R. A.: | Meat Science.
Oxford, New York, Sydney,
1974 | 2nd Edition
Braunschweig |
| Raschke, E.: | Erfahrungen bei der Verwirklichung fleischhygienischer Forderungen im In- und Ausland Fleischwirtschaft 1975, 34 | |
| Schulze, H.: | Agrarpolitische, ernährungswirtschaftliche und lebensmittelrechtliche Aspekte eines britischen EWG-Beitritts. Agrarwirtschaft 1968, 142. | |
| Schulze, H.
K. Schröder: | Aktuelle Fragen des Lebensmittelrechts und der Ernährungswirtschaft. I. Mitt.: Probleme des internationalen Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland unter Europäischen Gemeinschaften. Z. Lebensmitt. -Untersuch. 147 (1971), 33 | |
| Schulze, H.
K. Schröder: | II Mitt.: Zur weltweiten Harmonisierung der Vorschriften über den internationalen Lebensmittelverkehr Z. Lebensmittl. -Untersuch. 148 (1972), 137 | |
| Schulze, H.: | Animal Production and future Development of Food Law. III World Conference on Animal Production, Melbourne/Australien 1973, Pro Conference Volume Nr. 3, S. 5 (6) - 7 and Food, Drug, Cosmetic Law J. 1973, 512. | |

RÉSUMÉDe quelques aspects de la réception, dans le droit interne des Etats, des normes alimentaires internationales relatives à la viande et aux produits carnés

par Hanno Schulze, Chargé de cours à l'Université de Munich, Président de la section allemande (Rép. féd. d'Allemagne) de l'AEDA

L'harmonisation des réglementations concernant la viande et les produits carnés, justifiée par les importantes différences qui séparent les textes des divers pays, doit tendre à garantir une certaine uniformité dans la protection du consommateur et les conditions de la concurrence.

En ce qui concerne la viande, elle doit porter sur les principales questions suivantes, que le présent rapport passe en revue: hygiène du milieu, limitations et interdictions pour des motifs d'ordre zoo-sanitaire, hygiène et technique des abattages et des découpes, inspection ante-mortem et postmortem, inspection des installations et ateliers dans les pays exportateurs. Pour ce qui est des produits carnés, l'auteur expose en détail les problèmes d'harmonisation que soulèvent les normes de qualité, d'hygiène et de présentation uniforme, la teneur réglementaire en éléments caractéristiques, les additifs, l'étiquetage.

Toutefois les décalages importants par lesquels sont marqués d'un pays à l'autre, les progrès réalisés en matière de protection et orientation des consommateurs, zootechnie, hygiène et technologie des viandes, etc., expliquent les difficultés auxquelles se heurte cette oeuvre d'harmonisation.

Un des moyens d'en triompher est offert par la technique législative grâce à laquelle on parvient à distinguer nettement, des réglementations simplement économiques, les réglementations alimentaires et à réserver une place particulière au sein de ces dernières aux dispositions applicables aux viandes et aux produits carnés.

DISCUSSION (x)

Séance académique (26 septembre, matin)
Academic session (September 26, morning)

Président de séance / Chairman of the Session Dante

A. Caponera

Le Prof. R. Piccinino, Président international de l'AEDA, ouvre le congrès par la lecture d'un message de voeux de S. E. G. Leone, Président de la République italienne. Il donne également lecture d'un télégramme du Ministre de l'agriculture d'Italie, souhaitant plein succès aux travaux du Congrès, et transmet les voeux exprimés par le Ministre français de l'agriculture.

Il salue la présence de hautes personnalités et de délégués de plusieurs ministres et d'organisations internationales.

Le Président Piccinino prononce ensuite l'allocution d'ouverture du congrès (1),

Prof. M. J. L. Dols, Vice-President of EFLA, reads a message from Professor E. J. Bigwood, of the University of Brussels. Unable to attend personally for health reasons, Professor Bigwood expressed his personal concern and best wishes for the work of the congress (2).

Several representatives express the best wishes of their organizations and their interest in the themes to be developed during the congress: Mr. D. Caponera, for the Food and Agriculture Organization (FAO); Mr. O. Messer, for the Council of Europe; Mr. E. Garner, for the Commission of the European Economic Community (EEC); Mr. Vettorazi, for the World Health Organization (WHO); Mr. D. ' O'Keefe, Jr., for the Food and Drug Law Institute (USA); Mr. M. Bartolini, for the Chamber of Commerce of Parma; Mr. T. Costa, for the International Fair of Preserved Food of Parma (Mostra internazionale delle conserve alimentari); a representative of the Mayor of Parma.

(1) Cfr supra, n° I-1

(2) Prof. E. J. Bigwood passed away in Brussels on December 11, 1975.
 Le professeur E. J. Bigwood est décédé à Bruxelles le 11 décembre 1975.

(x) Le secrétariat exprime ses regrets aux intervenants d'avoir été contraint, par manque de place, de ne publier qu'un bref résumé de leurs contributions.

The secretary regrets that due to lack of space, only summaries of their contributions could be published.

DISCUSSION

After a short interval, Dr. D. Eckert presented his introductory report on the topic: "New developments in European food legislation" (3), which was not followed by discussion.

Séance du 26 septembre, après-midi

Meeting of September 26, afternoon

L'ELABORATION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
THE ELABORATION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS

Chairman of the Session / Président de séance
M. J. L. Dols

Le Prof. A. Gérard est invité à présenter son rapport général sur le thème: "L'élaboration et l'acceptation des normes alimentaires internationales; aspects juridiques et institutionnels". (4).

Dr. W. H. Denner presented his general report on the topic "Coordination and updating of available scientific and technical data". (5).

The discussion was then opened by the Chairman on both general reports.

Dr. O. Messer (Council of Europe) recalled the philosophy of the action of the Council of Europe for harmonizing the national consumer protection policies in the field of foodstuffs (6). He emphasized the necessity of a flexible approach and a pragmatic evaluation of existing needs, even in adapting the application of technical and scientific data to concrete situations.

Mr. E. Libbrecht (Sté. Nestlé, Vevey) remarque que les conflits de normes résultent fréquemment de conflits entre les buts poursuivis par les institutions se préoccupant de normalisation. C'est là un problème qui mériterait de retenir l'attention de l'AEDA. Il est par ailleurs indispensable de régionaliser les normes alimentaires pour tenir compte de la diversité des besoins et des niveaux économiques de développement des Etats intéressés.

(3) Cfr. supra, I-2

(4) Cfr. supra, II-1

(5) Cfr. supra, II-2

(6) Cfr. supra, II-5

DISCUSSION

M. R. A. Dehove (Paris) signale qu'en France les autorités compétentes en matière de répression des fraudes alimentaires sont habilitées à délivrer des certificats de conformité d'un produit à la réglementation en vigueur, selon l'orientation préconisée par Mr. Gérard. Se référant au rapport de Mr. Denner, il constate qu'il est parfois nécessaire de trouver un équilibre entre les avantages que peut présenter un additif et le risque potentiel de son emploi. En outre, la limitation trop radicale du nombre d'additifs utilisables peut aboutir, dans certains cas, à créer un véritable monopole au profit du fabricant des substances tolérées, et ce risque doit, lui aussi, être pris en considération.

Le Prof. R. Ducos-Ader (Université de Bordeaux) soulève la question de l'indication d'une date limite de vente sur l'emballage des produits périssables. Selon lui, cette indication doit apparaître en clair afin de permettre un contrôle efficace de la part des consommateurs.

Mr. M. L. Meijer (Dairy Produce Commodity Board, Rijswijk, Holland) referred to the diversified forms of acceptance of the Codex Alimentarius food standards, which are, however, to be considered as minimum standards. An acceptance "with specified deviations" may lead in fact to a lower standard, implying thus a partial invalidation of the standard. Another problem to be considered is the binding effect of an accepted food standard when amended or completed by subsequent specifications or requirements.

M. R. Ricard (Service de Législation de la FAO), se référant au certificat de conformité préconisé par Mr. Gérard pour les pays en voie de développement, précise que l'application de cette mesure de contrôle à l'importation pourrait se faire avec certaines nuances, tenant compte des besoins spécifiques du pays importateur.

i Mr. Gérard répond brièvement aux interventions] qui lui sont adressées. Il approuve les vues exprimées par Mr. Libbrecht quant à la distinction de base à faire concernant les buts poursuivies par l'harmonisation des normes. Au sujet du certificat de conformité suggéré pour l'importation dans les pays en voie de développement, il est évident que ce système, non dénué d'inconvénients, n'est praticable qu'avec certaines nuances, mais il importe de clarifier le commerce international et de mettre fin à certains abus criants. Répondant à Mr. Meijer, il estime que les spécifications d'une norme qui intéressent directement la protection de la santé doivent être considérées comme minimales, mais que des spécifications additionnelles peuvent éventuellement faire l'objet de transactions et de réserves. Un système idéal serait probablement celui qu'a préconisé le professeur Bigwood et qui consisterait à alléger les normes de tout ce qui n'est pas lié à la composition et aux caractéristiques du produit.

Dr. W. Denner, expressing his personal opinion, replied to Dr. Messer and to Mr. Dehove on the point of a possible flexibility in the application of scientific and technical data. He thought that very little flexibility can be conceived in any question relating to health protection. The real problem, however, is whether a question relating to health belongs to fact or to opinion. Relating to the balance (referred to by Mr. Dehove)

DISCUSSION

between a potential hazard and a technological need, he admitted that such conflict of interests raises a difficult problem. Another problem, mentioned also by Mr. Dehove, is the risk of creating an artificial advantage (e. g. a monopoly) by restricting the use of certain types of additives (a good example being the advantage given to the frozen peas manufacturer when prohibiting the use of a colour in the production of canned peas).

(fin de la séance - end of the meeting)

Séance du 27 septembre, matin

Meeting of September 27, morning

LA RECEPTION DES NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES
DANS LES DROITS NATIONAUX (PROBLEMES GENERAUX)

THE RECEPTION OF INTERNATIONAL FOOD STANDARDS
WITHIN NATIONAL LAWS (GENERAL PROBLEMS)

Président de séance / Chairman of the Session

R. A. Dehove

Mr. R. Delville est invité à présenter son rapport général sur le thème: "Réception des normes alimentaires internationales dans les droits nationaux: aspects juridiques et institutionnels" (7).

Le Prof. R. Monacelli présente ensuite son rapport général sur le thème: "La réception des normes alimentaires internationales dans les droits nationaux: aspects scientifiques, technologiques et sociaux" (8).

Le Président ouvre alors la discussion sur les deux rapports généraux.

Mr. D. O'Keefe Jr., (The Food and Drug Law Institute, Washington) summarized the legal process of the reception of the Codex Alimentarius food standards in the U. S. federal law (9).

M. E. Gärner (Commission des Communautés européennes), après avoir rappelé les méthodes d'harmonisation du droit de l'alimentation dans le cadre de la CEE (10), souligne que la Communauté est considérée comme exclusivement compétente pour organiser la réception par ses Etats membres d'une norme alimentaire internationale portant sur des produits dont la normalisation au niveau communautaire a déjà été réalisée. Toutefois la procédure de mise en oeuvre de cette compétence communautaire à l'égard des Etats tiers est encore à l'étude et sera déterminée prochainement.

(7) Cfr supra, III-1

(8) Cfr supra, III-2

(9) Cfr supra, III-18

(10) Cfr supra, II-4

DISCUSSION

Mr. H. Roovers (Secrétariat général de l'Union Economique Benelux) expose les raisons pour lesquelles une harmonisation des réglementations en matière de produits alimentaires a été entreprise dans le cadre du Benelux (11) parallèlement à celle qui est poursuivie dans celui de la CEE. Les progrès sont certes assez lents mais il y a lieu de tenir compte des difficultés politiques et économiques, de la nécessité d'une concertation avec les industries et du caractère multidisciplinaire des négociations entreprises.

Mme. le Dr. M. A. Caillet (Ministère de la Santé publique, Paris), se référant au rapport du Professeur Monacelli, attire l'attention sur l'importance du problème de la publicité relative aux produits alimentaires, surtout lorsque celle-ci fait état des propriétés liées à la santé des consommateurs. Elle souhaite que des études soient entreprises, éventuellement au sein de l'AEDA, en vue d'une meilleure harmonisation des dispositions nationales susceptibles d'assurer le contrôle de la publicité en cette matière et la répression des pratiques abusives.

Mr. G. F. Schubiger (Sté. Nestlé, Vevey), insiste sur l'importance du caractère multidisciplinaire des développements actuels du droit de l'alimentation, tant sur le plan national que sur le plan international.

Le Prof. R. Ducos-Ader (Université de Bordeaux) met l'accent sur le rôle de l'Université dans le développement du droit de l'alimentation. L'exemple de la France est caractéristique car il s'y développe actuellement un enseignement multidisciplinaire débouchant sur un "doctorat de l'hygiène, de la santé et de la consommation", accessible aux juristes, économistes, médecins, pharmaciens, etc. Il souligne également le rôle important joué en France par l'Institut National de la Consommation, établissement public doté de structures souples et de moyens financiers lui permettant de réaliser une action systématique d'information des consommateurs.

Monsieur C. Cossu (représentant la Région autonome de Frioul -Vénétie Julienne) soulève le problème de la protection des dénominations d'origine dont le contrôle, tout au moins pour les régions de productions typiques, est d'une grande importance pour la protection des consommateurs.

Me. X. de Mello (avocat à la Cour de Paris) craint qu'en raison de la multiplicité des sources de normalisation les normes alimentaires, même unifiées entre plusieurs pays, ne soient l'objet de divergences importantes au niveau de leur interprétation par les autorités nationales. Les normes communautaires européennes ne paraissent pas à l'abri de ce danger, en dépit de l'art. 177 du traité instituant la CEE. En outre, à l'intérieur des Etats, la fréquente "superposition des textes" applicables à un même type de produits fait naître un difficile problème de coordination.

(11) Cfr supra, II-8.

DISCUSSION

Mme. Gabualdi (Sté. coopérative de consommateurs "Il Girasole") rejoint une opinion précédemment exprimée (Mme. Caillet) concernant le contrôle des produits alimentaires présentés comme ayant des propriétés favorables à la santé des consommateurs.

M. G. Duployez de Sonnet ("Utifar", Genova), se référant au rapport introductif du Dr. Eckert, indique les raisons pour lesquelles ni une harmonisation des réglementations ni même une définition commune n'ont pu jusqu'à présent être réalisées dans le domaine des produits diététiques et de régime. Une directive-cadre, proposée depuis 1974 par la Commission de la CEE, est en cours d'examen mais, entre temps, les développements scientifiques et technologiques de l'industrie des produits diététiques rendent le problème de plus en plus complexe. Il importe de limiter la commercialisation de tels produits qui, dans certains pays, sont soumis à un statut similaire à celui des médicaments.

Mr. Hamilton (Kellogg Company Gt Britain, Ltd.) emphasized certain drawbacks of the positive listing of food additives, as they do not provide for those circumstances that arise when a new product or conception is introduced. Additionally, little provision was made for discussion of those food groups that shall contain or erhall not contain a particular additive (for example one need only look at the arbitrary treatment of food colours in certain European countries).

Considering that all foods have a dietetic purpose and function, the same speaker suggested to abandon the distinction between dietetic foods and non dietetic foods, an accurately described product, both in name and in properties, being the best goal for the consumer protection.

Finally, the speaker said that all successful food companies owe their success to the supply of high quality foods at competitive prices to their clients. What the modern consumer really wants is a reassurance that what he or she buys is of the standard expected. In the speaker's opinion the purchaser do not wish to pay for the technical implications of the food labelling legislation.

Répondant à divers intervenants, le Professeur Monacelli admet volontiers la difficulté des problèmes de la publicité des denrées alimentaires et les obstacles qui rendent malaisée l'harmonisation des réglementations nationales en cette matière. .

Concernant les produits diététiques et de régime, il est très malaisé de se mettre d'accord sur une conception commune de ce qu'est un produit diététique. La difficulté provient notamment du fait que, pour certains pays, les produits diététiques sont partiellement ou totalement assimilés à des médicaments.

Au sujet des labels ou marques de qualité, il faut bien reconnaître que, si quelques-uns ont un certain prestige, beaucoup relèvent d'une appréciation très subjective et ne présentent donc guère d'utilité pour le consommateur.

DISCUSSION

Le contrôle des produits présentés comme "naturels" est également une question délicate, qui doit s'apprécier souvent cas par cas car, en de nombreuses hypothèses, il apparaît que le produit dit "naturel" ne présente en soi aucune supériorité sur les autres.

(end of the meeting - fin de la séance)

Séance du 27 septembre, après-midi

Meeting of September 27, afternoon

EXAMEN DE QUELQUES PROBLEMES PARTICULIERS
DISCUSSION ON SELECTED PARTICULAR PROBLEMS

Président de séance / Chairman of the Session

Avv. Dott. R. Piccinino

A l'invitation du Président, M. G. Jumel présente son rapport sur le thème: "Normes alimentaires internationales et droits nationaux: les produits conservés" (12).

Prof. Dr. H. Schulze presents his report on the topic: "Some aspects of the reception of international food standards on meat and meat products within national law" (13).

Enfin, Maître G. P. Mora présente son rapport sur le thème: "Les appellations d'origine des fromages et les perspectives d'évolution offertes par la réglementation internationale des dénominations géographiques". (14).

Très peu de temps demeurant disponible, le Président ouvre la discussion pour deux brèves interventions.

Maître D. Fratta (avocat à Parme), se référant aux rapports exposés durant la séance du matin, souligne trois aspects fondamentaux de la réglementation des produits alimentaires pour lesquels des divergences profondes existent encore entre les Etats membres de la CEE: le contrôle de la publicité, la répression et les procédures de contrôle. Il considère que l'AEDA ferait oeuvre utile en essayant de sensibiliser les législateurs sur ces problèmes.

Monsieur- L. Staglianò (Sté. Ferrero, Turin), revenant au rapport de M. Jumel, précise qu'au Canada les produits périssables doivent porter sur leur emballage une date de péremption inscrite en clair, afin d'informer directement le consommateur. Pour les produits dont la conservation, dans des conditions normales, dépasse trois mois, cette indication est facultative mais la responsabilité de cette conservation minimale incombe au distributeur.

(7) Cfr supra, IV-1

(8) Cfr supra, IV-2

(9) Cfr supra, IV-3

DISCUSSION

M. Jumel, dans sa réponse, rappelle qu'il y a un problème de vieillissement des aliments, même conservés. Il importe donc que le législateur fixe les conditions permettant de garantir une consommation du produit dans un état de fraîcheur intacte. Mais, pour des raisons techniques, la solution optimale peut varier selon le groupe de produits dont il s'agit.

Dans le cas particulier des conserves - pour lesquelles la durabilité de l'emballage est souvent déterminante - la date de production ne présente qu'une valeur relative, la date de commercialisation n'offre pas beaucoup d'intérêt pratique, et la date de péremption totale ne peut être que théorique.

Les travaux actuels de la CEE s'orientent vers l'indication d'une date de durabilité minimale. Ce système, probablement très adéquat pour tous les autres produits alimentaires, présente des inconvénients sérieux pour les produits en conserve. Le problème étant beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît, il est à souhaiter que la Communauté européenne se donne le temps d'une concertation en profondeur et se garde de toute solution improvisée.

Déclarant la discussion close, le Président PICCININO présente une rapide synthèse des différents rapports présentés.

Se félicitant de la qualité des travaux développés au cours de ces deux journées, il remercie une nouvelle fois les rapporteurs, les auteurs de contributions écrites et les participants au congrès et clôt la séance vers 18 heures.

PARTICIPANTS

- S. E. C. Scarascia-Mugnozza, Vice-Presidente della Commissione della Comunità Economica Europea
- Dr. B. Augustinsson, Head of Law Division, National Food Administration, Stockholm
- Dr. Dr. W. Barfuss, Rechtsanwalt, Dozent an der Universität Wien (Vienna)
- M. M. Barthelemy, Directeur à la Commission des Communautés Européennes, Bruxelles
- Prof. E. J. Bigwood, Président de l'Institut Belge de l'Alimentation et de la Nutrition, Bruxelles
- M. D. A. Caponera, Chef du Service de législation (Bureau juridique) de la FAO, Rome
- Prof. M. J. L. Dols, Former Chairman of the Codex Alimentarius Commission, The Hague
- Dr. D. Eckert, Ministerialdirigent Bundesministerium für Jugend, Familie- und Gesundheit, Bonn
- M. H. Estingoy, Directeur de l'Institut National de la Consommation, Paris
- Prof. R. . Ferrando, Directeur honoraire de l'Ecole Nationale Vétérinaire Alfort (France)
- Don J. A. Garcia-Trevijano y Fos, Director de Estudios de Administración local, Universidad de Madrid
- Dr. G. O. Kermode, Chief, FAO/WHO Food Standards Programme (Codex Alimentarius), Roma
- Prof. H. C. L. Kotter, Institut für Hygiene und Technologie der Lebensmittel tierischen Ursprungs Universität München
- M. T. Mc Lachlan, Past President, Institute of Food Science & Technology of the United Kingdom
- Dr. jur. Dr. rer. pol. O. Messer, Directeur adjoint des Affaires économiques et sociales du Conseil de l'Europe, Chef de la Division de l'Accord partiel
- Ig. J. van Mammeren, Voorzitter, Voedingsorganisatie T. N. O., Den Haag
- M. J. Ruffy, Expert et ancien Président du Comité national suisse du Codex Alimentarius, Berne

 PARTICIPANTS

M. . P. Schlösser, Directeur à la Commission des Communautés européennes, Bruxelles

Dr. H. Steiger, Ministerialdirigent a. d., ancien Chef de Division à la Commission des Communautés Européennes, Bonn

Prof. R. Truhaut, Directeur du Laboratoire de Toxicologie et d'Hygiène industrielle, Professeur à la Faculté des Sciences pharmaceutiques et biologiques de l'Université René Descartes (Paris-Luxembourg)

ainsi que: / as well as;

S. E. Cons. Dr. Giovanni Rosso, Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

On. Gaetano Arfè, Senatore della Repubblica

On. Gino Cacchioli, Senatore della Repubblica

On. Enzo Baldassi, Deputato al Parlamento

On. Carlo Buzzi, Deputato al Parlamento

On. Attilio Ferrari, Deputato al Parlamento

On. Decimo Martelli, Deputato al Parlamento

On. Pietro Micheli, Deputato al Parlamento

Dr. Paolo Emilio Ambrogio, Direttore Generale Igiene Alimenti e Nutrizione - Ministero della Sanità

Gr. Uff. Dr. Antonio Bagnulo, Direttore Generale dell'Alimentazione Ministero Agricoltura e Foreste

Dr. Vincenzo Di Chio, Direttore Generale Tutela Economica dei Prodotti Agricoli - Ministero Agricoltura e Foreste

Dr. Giorgio Stupazzoni, Direttore Generale Produzione Agricola - Ministero Agricoltura e Foreste

Dr. Francesco Pocchiari, Direttore Istituto Superiore di Sanità

Dr. Salvatore Annunziata, Ministero della Sanità

Prof. Gian Luigi Gatti, Istituto Superiore di Sanità

Cav. Uff. Ugo Pellegrino, Ministero della Sanità

Dr. Guido Fanti, Presidente della Regione Emilia-Romagna

Dr. Aldo Longo, Prefetto di Parma

S. E. Mons. Amilcare Pasini, Vescovo di Parma

Dr. Salvatore Arnone, Presidente del Tribunale

Dr. Domenico Lanna, Procuratore della Repubblica

Dr. Rino Mezzatesta, Consigliere Dirigente della Pretura di Parma

Sig. Arturo Montanini, Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Parma

Dr. Cesare Gherri, Sindaco di Parma

Dr. Mario Bertolini, Presidente della Camera di Commercio di Parma

PARTICIPANTS

Prof. Delfo Artioli, Pro-Rettore dell'Università di Parma
 Prof. Carlo Bianchi, Presidente del Centro di Studi e Ricerche
 sulla Nutrizione e sugli Alimenti
 Prof. Ugo Gualazzini, Presidente della Facoltà di Giurisprudenza
 Prof. Walter Ciusa, Direttore dell'Istituto di Merceologia,
 Università di Bologna
 Prof. Avv. Pietro Nuvolone, Ordinario di Diritto Penale,
 Università di Milano
 Avv. Giancarlo Artoni, Presidente dell'Ordine degli Avvocati
 Sig. Antonio Marchi, Presidente dell'Unione Parmense degli
 Industriali
 Avv. Tito Costa, Presidente della Mostra Internazionale delle
 Conserve Alimentari
 Avv. Renato Piccinino, Presidente dell'Association Européenne
 pour le Droit de l'Alimentation
 2. Comité scientifique / Scientific Committee
 Dr. A. Angelini, rapporteur
 Dr. B. Augusstinsson, Council member of EFLA
 Dr. C. Barros Santos, membre du Conseil de l'AEDA
 Prof. Dr. E. J. Bigwood, Membre d'honneur de l'AEDA
 Dr. D. M. Caponera, Président de séance.
 M. Ch. Castang, membre du Conseil de l'AEDA
 Mr. J. T. Coomes, rapporteur
 M. R. A. Dehove, membre du Conseil de l'AEDA, président de séance
 Mr. R. Delville, rapporteur
 Dr. W. H. Denner, rapporteur
 Prof. Dr. M. J. L. Dols, Vice-President of EFLA, chairman of session
 Dr. D. Eckert, rapporteur
 Mr. M. Fondu, Trésorier et membre du Conseil de l'AEDA
 Prof. A. Gérard, Secrétaire Général de l'AEDA, rapporteur
 M. G. Jumel, Vice-Président de l'AEDA, rapporteur
 Prof. Dott. Monacelli, rapporteur
 Avv. G. P. Mora, Président de la Section italienne de l'AEDA,
 rapporteur
 Avv. Dott. R. Piccinino, Président international de l'AEDA,
 président de séance
 Dr. Dr. H. Schulze, Chairman of the German Section of EFLA,
 Council member of EFLA, rapporteur
 Prof. Dr. R. Truhaut, membre d'honneur de l'AEDA
 Dr. S. Valvassori, membre du Conseil de l'AEDA

PARTICIPANTS

3. - Comité organisateur / Organizational Committee

Prof. Alain Gérard, Secrétaire Général du Congrès

Mme. Suzanne Brison, Secrétaire Général adjoint du Congrès

Avv. Giampaolo Mora, Président de la Section italienne de l'AEDA

Dott. Giancarlo Cervi, Camera di Commercio di Parma

Dott. Carlo Dall'Aglio, Segretario Generale della Mostra
Internazionale delle Conserve Alimentari, Parma

Dott. Biagio Morelli, Segretario Generale del Centro di Studi e
Ricerche sulla Nutrizione e sugli Alimenti

4. - Participants au Congrès / Participants to the Congress

Mr. R. C. H. Abbott, Director of research and development, Food, .
Drugs & Cosmetics, ITT Europe, Brussels

Mr. Alessi, Allied Chemical International

Dott. G. C. Andreis, Torino

Mr. F. Bader

Dott. R. G. Bossi, Direttore, Distillerie F.lli Branca S. P. A.,
Milano

Mr. Bettson, Superbo S. A., S. Ilario d'Eura (RE)

Mrs. A. Brincker, Danish Meat Products Laboratory, Copenhagen

Mme. S. Brison, Président-directeur général de la Sté. Louis Brison S. A., Bruxelles

Mr. Brzozowski, Vice-Minister of Foreign Trade Quality Warsaw, Poland

Mr. J. Byrne, General Foods Corporation, Brussels

Mme. le Dr. M. A. Caillet, Médecin-Inspecteur de la Santé,
Ministère de la Santé publique, Paris

Dott. Caldarini, Juriste

M. D. . Caponera, Chef du Service de législation (Bureau juridique) deoña
FAO, Rome

M. C. Castang, Chef du Service de la Répression des Fraudes et
du Contrôle de la Qualité, Ministère de l'Agriculture, Paris

Dott. E. Colli, Ditta Capolo, Montecchio, Emilia (Italie)

Dott. P. A. Corzino, Monder Aliment S. A., Milano

Dott. Cossu, Funzionario Regione Friuli, Venezia, Giulia.

Dott. L. d'Amario, Direttore Servizi Segreteria e Affari Generali,
S. P. A. F. Cinzano, Torino

Dott. De Gerolami, Assessorato Industrie e Commercio

Mr. J. Degrave, Directeur Général de la Fédération Belge du Commerce
Alimentaire, Bruxelles

PARTICIPANTS

-
- M. R. A. Dehove, Ancien Directeur du Laboratoire Central de Recherche et d'analyse de la Répression des fraudes, Expert des denrées alimentaires, Aulnay-sous-Bois (France)
- Mr. R. Delville, Directeur Général de The Coca-Cola Export Corp. (Succursale belge), Bruxelles
- Me. X. de Mello, Avocat à la Cour d'Appel, Paris
- Dr. W. H. Denner, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London
- M. Desportes de Linières, Conseil de l'IDACE (Association des Industries d'Aliments Diététiques de la CEE), Paris
- Prof. D. R. M. J. L. Dols, Former Chairman of the Joint FAO/WHO Codex Alimentarius Commission, Wassenaar (Holland)
- Dott. G. Duployez de Sonnet, Consulente U. T. I., Far (Genova)
- M. L. Dutrieux, Journaliste économique, Chantilly (France)
- Prof. R. Ducos-Ader, Professeur aux Facultés de Droit des Universités de Bordeaux I et Paris X, Avocat à la Cour d'Appel de Bordeaux
- Dr. D. Eckert, Ministerialdirigent, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn
- Dr. H. Ellrich, Rechtsanwalt, Chefredaktion "Zeitschrift für das Gesamte Lebensmittelrecht", Frankfurt/M.
- Prof. I. Eynard, Università di Torino
- Sen. V. A. Febres, Embajada de Venezuela, Roma
- Dott. G. Ferro, Rip. Commercio del Comune di Milano
- Mr. M. Fondu, Chef du Département de législation alimentaire et diététique, Union S. A., Anvers
- Avv. D. Fratta, Avvocato, Parma
- Sig. ra A. R. Gabualdi, Coop. Il Girasole, Milano
- M. E. Gärner, Administrateur principal, Direction générale de l'Agriculture, Commission des Communautés européennes, Bruxelles
- Dr. R. Gärtner, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn
- Prof. A. Gérard, Chargé de cours et Maître de recherches à l'Université de Bruxelles, Secrétaire général de l'AEDA
- M. Gianardi, Service de la Répression des Fraudes et du Contrôle de la Qualité, Ministère de l'Agriculture, Paris
- Dr. C. Giddey, Chef du Département de Biosciences et de Chimie alimentaire, Battelle, Carouge-Genève
- Dr. D. Gorny, Rechtsanwalt, Stellvertreter Direktor Fa Ferrero g. m. b. H., Frankfurt/Main
- Dr. F. Grundschober, Scientific Adviser IOFI (International Organization of Flavour Industries), Genève

PARTICIPANTS

-
- Mr. W. D. H. Hamilton, Director of Research & Development, Kellogg's Company, Stretford-Manchester
- Mr. G. Jumel, Directeur General, Chambre Syndicale Nationale des Industries de la Conserve, Paris
- Dr. K. Kiesgen, Geschäftsführer im Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde, Bonn-Bad Godesberg
- Mr. A. Kot, Ministry of Foreign Trade Quality, Inspection Office, Warsaw, Poland
- Mr. Kottmeir, Direktor, Deutscher Fachverlag, Frankfurt/Main
- Mr. M. Kondrup, Food technologist, Chief of Secretariat, Isalesta, Copenhagen, Denmark
- Dott L. Lanfranconi, Distillerie Lanfranconi-Italcitrus, Milano
- Mr. E. Libbrecht, Société d'Assistance technique des Produits Nestlé S. A., La-Tour-de-Peilz (Suisse)
- Don Lorenzo Millo-Casas, Abogado Valencia (España)
- M. Ph. Manchon, Chef de travaux, Conservatoire national des Arts et Métiers (recherches en toxicologie), Paris
- Dott. C. Marricchi, Istituto Conserve Alimentari, Roma
- Prof. Dott. F. Mecca, Milano
- Mr. Ch. Meijer, Secretary, Produktschap voor Zuivel, Rijswijk Holland
- Dr, Dr. O. Messer, Directeur adjoint des Affaires économiques et sociales du Conseil de l'Europe, Chef de la Division de l'Accord Partiel, Strasbourg
- Mr. F. L. Meyburg, Administrator (ret, d), Ministry of Agriculture and Fisheries, Voorburg (The Netherlands)
- Dott Migliorini, Directeur technique, Distillerie Buton S. A., S. Lazzaro (Bologna)
- Mme. J. Mihailov, Avocat à la Cour d'Appel, conseiller AFNOR, Paris
- Prof. Dott. R. Monacelli, Istituto Superiore di Sanita, Roma
- Avv. G. P. Mora, Presidente del Consorzio del Formaggio Parmigiano-Reggiano, Parma, Presidente de la Sezione Italiana dell'AEDA
- Melle. R. Morbee, Conseiller-adjoint, Fédération Belge du Commerce Alimentaire, Bruxelles
- Dott. B. Morelli, Centro Studi sugli Alimenti e la Nutrizione Parma
- Mr. M. Murphy, Legal Adviser, I. T. T. Europe, Brussels
- 'Prof. Dott. Nano, Istituto di Chimica dell'Università di Torino
- Dott. A. Novero., Chef du Service juridique, S. A. Martini-Rossi, Turin
- Mr. A. Oldini, Monder Aliment S. A.
- Mr. D. F. O'Keefe Jr., President, The Food and Drug Law Institute, Washington, D. C.

PARTICIPANTS

- Dott. M. Orsi, Torino
- Mr. A. K. Overeem, Hercules B. V., The Hague
- Dott. D. Pagliotti, Direttore tecnico, Dufour S. P. A., Genova
- Frau Dr. Pankte-Beyerling, Geschäftsführerin, Verband der deutschen
Essenzenindustrie E. V., Köln
- Dr. P. Pissard, Monda S. P. A., Milano
- Signorina Papiti, Perugia (Italia)
- Dott. U. Pellegrino, Dirigente Superiore del Ministero della
Sanità, Roma
- Dr. J. Perez-Garcia, Prof. Escuela de Bromatologia de la Universidad
de Madrid
- Dott. P. Persi
- Avv. Dott. R. Piccinino, Presidente internazionale dell'AEDA,
Avvocato a Genova, Direttore della "Rassegna di Diritto e Technica della
Alimentazione", Milano
- Dott. P. Piselli, Roma
- Mr. Puccinelli, Vice-President, Puccinelli Packing Company,
Rovigo (Italia)
- Mr. Pycke, Institut Faul Lambin, Bruxelles
- Prof. A. Quaglino, Università di Torino
- Dott. G. Ramacciotti, Segreteria Società e Affari Legali, ALIVAR,
Milano
- Mr. R. Rémy, Association des Consommateurs "Test-achats",
Bruxelles
- M. R. Ricard, Service de Législation (Bureau juridique) de la
F. A. O., Rome
- Dr. J. Rigoulet, Direction des services vétérinaires, Ministère
de l'Agriculture, Paris
- Dott. G. Rizza, Industrie Buitoni Perugina, Perugia (Italia)
- Dr. S. A. Robbins, Director Legal Administration, Ralston Purina
Europe S. A., Brussels
- Mr. H. Roovers, Secretariat general de l'Union économique Benelux,
Bruxelles
- Dott. G. Rossi, Direttore generale, Dufour S. P. A., Genova
- Pott G. Rovesti, Fructamine, Milano
- Dott. P. Rovesti, Istituto Ricerche Derivati Vegetali, Milano
- Mile. A. Salesse, Pharmacien, Laboratoires Mills, Paris
- Dott. L. Santarini, Direttore Affari speciali Estero, Davide Campari,
Milano
- Mr. H. Sasaki, European Representative of Safety and Assessment
Department, Ajimoto Insud, Milano
- Dr. G. F. Schubiger, Société d'Assistance technique des Produits
Nestlé S. A., La-Tour-de-Peilz (Suisse)

PARTICIPANTS

Dr. W. Schultheiss, Geschäftsführer d. Bundesverband Dietätischen
Lebensmittelindustrie, Aisbach (Deutschland)

Priv. Doz. Dr. Dr. H. Schulze, Regierungsdirektor, Bayerisches
Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Chairman of the
German Section of EFLA, München

Dott. T. Severi, Divisione Generale Tutela, Ministero dell'
Agricoltura, Roma

Mr. J. C. Seché, Conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes,
Bruxelles

Dott. R. Stacchini, Istituto Superiore di Sanità, Roma

Dott. L. Stagliano, Ferrero S. P. A., Pino Torinese (Torino)

Prof. Strata, Centro Studi sugli Alimenti e la Nutrizione, Parma

Prof. Szostak, Warsaw, Poland

Dott. Tarditi, Tardital (Commercio di vino, alcool e zucchero),
Torino

Mr. Tomaszewski, Warsaw, Poland

Dott. E. Tortonti, Milano

Dott. D. M. Vaccario, Dirigente Servizio Giuridico della Ferrero
S. P. A., Pino Torinese (Torino)

Dott. S. Valvassori, Expert technologique des industries des vins
et liqueurs, Turin

Don L. G. Vaqué, Licenciado en Derecho, Barcelona (España)

Mr. P. M. Vincent, Brooke Bond Liebig S. A., Schoten (Anvers)

Dr. G. Vettorazzi, Food Additives Unit, WHO/OMS, Geneva

M. Vittet, Directeur des ventes, Sofecia, Paris

Dr. Waiden, Dipl. Chemiker, Köln

Mr. J. C. Zimmerman, Attorney and Counsellor-at-law, New York