

commission du codex alimentarius

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

ORGANISATION MONDIALE
DE LA SANTÉ

BUREAU CONJOINT : Via delle Terme di Caracalla 00100 ROME Tél. : 57971 Télex : 625825-625853 FAO I Câbles : Foodagri Rome Télécopie : (06)5705,4593

Point 7 de l'ordre du jour

**CX/FICS 00/7 - Revised
Février 2000**

F

PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

**COMITÉ DU CODEX SUR LES SYSTÈMES D'INSPECTION ET DE CERTIFICATION
DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS ALIMENTAIRES**

Huitième session

Adélaïde (Australie), 21-25 février 2000

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR L'APPRÉCIATION DE L'ÉQUIVALENCE DES RÈGLEMENTS
TECHNIQUES ASSOCIÉS AUX SYSTÈMES D'INSPECTION ET DE CERTIFICATION
DES DENRÉES ALIMENTAIRES**
(Document préparé par l'Australie)

HISTORIQUE

1. La 7^e Session du CCFICS (1999), en examinant un « Document de travail sur les questions relatives à l'appréciation de l'équivalence » (CX/FICS 99/6), a décidé que la Commission devrait entamer des travaux formels sur l'élaboration de *Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées aux systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires* (voir CX/FICS 00/6, Point 6 de l'ordre du jour). En ce qui concerne la proposition d'élaborer des directives sur l'appréciation de l'équivalence de règlements techniques autres que les mesures sanitaires, le Comité a demandé l'avis du Comité exécutif et de la Commission quant à la suite à donner à cette question.¹

2. La 46^e Session du Comité exécutif (CCEXEC) a noté que l'équivalence des règlements techniques était un concept reconnu par l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les obstacles techniques au commerce. Le Comité exécutif a recommandé que le Comité entreprenne l'élaboration de conseils sur l'appréciation de l'équivalence des systèmes d'inspection et de certification en ce qui concerne les règlements techniques autres que les mesures sanitaires. Le Comité exécutif a également déclaré que la question de la détermination de l'équivalence de mesures spécifiques devrait toutefois être traitée par des comités particuliers (s'occupant de questions générales ou de produits) selon les besoins. Le Comité exécutif était par ailleurs d'avis que la priorité devrait être accordée à l'élaboration de l'appréciation de l'équivalence pour les questions ayant trait à l'innocuité des aliments, mais a recommandé que le Comité décide si le travail sur les règlements techniques concernant des questions autres que l'innocuité des aliments devrait être intégré aux questions d'innocuité des aliments ou élaboré parallèlement à celles-ci. Il a été noté que dans certaines administrations de contrôle alimentaire, les systèmes appliqués pour contrôler ces deux éléments n'étaient pas très différents.²

3. La 23^e Session de la Commission du Codex Alimentarius a approuvé la recommandation de la 46^e Session du Comité exécutif selon laquelle le CCFICS devrait entreprendre l'élaboration de conseils sur

¹ ALINORM 99/30A, paragraphes 69 à 84

² ALINORM 99/4, paragraphes 24 et 25

l'équivalence des systèmes d'inspection et de certification en ce qui concerne les règlements techniques autres que les mesures sanitaires, et ce, parallèlement aux directives sur les questions d'innocuité des aliments.³

DISCUSSION

Éléments couverts par les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires

4. Les objectifs généralement cités au sujet des systèmes d'inspection et de certification des aliments sont de protéger la santé des consommateurs et de promouvoir la loyauté des échanges des denrées alimentaires. En conséquence, ces systèmes incorporent généralement des dispositions destinées à garantir l'innocuité des approvisionnements alimentaires et à prévenir les pratiques commerciales trompeuses ou frauduleuses.
5. Les mesures relatives à l'innocuité des aliments peuvent être caractérisées comme offrant aux consommateurs un niveau de protection vis-à-vis des effets néfastes pour la santé attribués aux dangers présents dans les aliments. Avec le passage du temps, différents systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires ont établi un éventail d'interventions et d'approches qui sont jugées offrir un niveau approprié de protection pour la santé des consommateurs. L'OMC, par le biais de l'« Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires » (l'Accord SPS),⁴ définit les droits et obligations de ses Membres en adoptant des mesures sanitaires et phytosanitaires et, *entre autres*, en reconnaissant l'équivalence de moyens différents par lesquels la partie exportatrice peut atteindre un niveau approprié de protection défini par une partie importatrice.
6. En ce qui concerne le commerce international des denrées alimentaires, les mesures prévenant les pratiques commerciales trompeuses ou frauduleuses appliquées par les Membres de l'OMC sont également soumises aux disciplines de cette organisation. Les exigences techniques ne répondant pas à la définition d'une mesure sanitaire ou phytosanitaire sont soumises à l'« Accord sur les obstacles techniques au commerce » (l'Accord OTC)⁵. Cet accord couvre les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité incorporées dans les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires. Afin de faciliter les échanges, l'Accord OTC oblige les Membres à définir les règlements techniques basés sur les prescriptions relatives au produit en fonction des propriétés d'emploi du produit plutôt que de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives.⁶ Les Membres sont par ailleurs tenus d'envisager de manière positive d'accepter comme équivalents les règlements techniques des autres Membres, même si ces règlements diffèrent des leurs, à condition d'avoir la certitude que ces règlements remplissent de manière adéquate les objectifs de leurs propres règlements⁷. Afin de ne pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce, les règlements techniques des Membres de l'OMC ne peuvent pas être plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, *entre autres*, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.⁸
7. Les accords SPS et TBT prescrivent que les exigences techniques soient appliquées de manière non discriminatoire, soient les moins restrictives possible pour le commerce et accordent un statut spécial aux normes internationales telles que celles établies par la Commission du Codex Alimentarius. Si l'Accord SPS exige que les mesures sanitaires reflètent les normes internationales établies ou reposent sur un processus scientifique de l'évaluation des risques destiné à offrir un niveau approprié de protection, l'Accord OTC réclame par contre l'harmonisation des règlements techniques avec les normes internationales tout en autorisant d'autres mesures à

³ ALINORM 99/37, paragraphe 217

⁴ Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Publié par le Secrétariat du GATT, Genève, juin 1994.

⁵ Accord sur les obstacles techniques au commerce. Publié par le Secrétariat du GATT, Genève, juin 1994.

⁶ Accord OTC, Article 2.8

⁷ *Ibid*, Article 2.7

⁸ *Ibid*, Article 2.2

condition qu'elles soient exprimées en termes de résultats, soient en rapport avec les risques posés par la non-réalisation de la mesure et évitent les prescriptions excessives. Les deux accords fournissent ainsi un cadre pour l'application du principe d'équivalence. Cependant, les accords SPS et OTC ne précisent pas les moyens pouvant être utilisés pour apprécier l'équivalence, que ce soit de manière générique ou, spécifiquement, en termes de systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires.

Caractère des mesures OTC

8. Les mesures OTC s'appliquant au commerce des aliments comprennent les normes de composition, les normes d'emballage, les normes de durabilité des produits, les attributs organoleptiques, les normes de classement et les normes d'étiquetage. Cependant, si l'objectif déclaré de l'une quelconque de ces mesures concerne la protection de la santé humaine, cette mesure est alors généralement une mesure SPS. Les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires actuels intègrent un large éventail de mesures OTC dont certaines (par ex. l'étiquetage nutritionnel) ont des conséquences sur la sécurité des consommateurs.

9. Contrairement aux mesures SPS, une évaluation scientifique des risques n'est pas requise pour les mesures OTC qui ne sont pas harmonisées avec des normes internationales. Toutefois, une approche fondée sur les risques et les résultats reste nécessaire dans ce cadre. L'Accord OTC exige toutefois que les règlements techniques soient en rapport avec les risques posés par la non-réalisation de la mesure et tiennent compte des données scientifiques et techniques disponibles, des techniques de transformation connexes ou des utilisations finales prévues pour les produits. Les mesures OTC devront être fondées sur les performances (c'est-à-dire sur les résultats) au niveau de leur expression et éviter les prescriptions excessives de sorte à faciliter l'application du principe d'équivalence. De plus, l'Accord OTC oblige les Membres à veiller à ce que les organismes à activité normative, en appliquant les exigences techniques, y compris en ce qui concerne l'évaluation de la conformité, satisfont au « Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes ».⁹

CONCLUSIONS

10. En conclusion, le principe d'équivalence tel qu'il est contenu dans l'Accord OTC s'applique, d'une part, en définissant le résultat qu'un règlement technique doit atteindre et, d'autre part, en établissant qu'une autre mesure atteint le résultat spécifié. À ce niveau de base, le principe d'équivalence, tel qu'il est contenu dans les accords SPS et OTC, s'applique d'une manière semblable. Toutefois, en raison du large éventail potentiel des mesures OTC (ex. étiquetage, normes de classement, limites de composition, etc), il n'est généralement pas possible d'identifier une mesure dérivée (telle qu'un objectif en matière d'innocuité des aliments) qui facilite les comparaisons quantitatives ou qualitatives pour étayer les appréciations de l'équivalence soit aisément identifiée. Il est probable que l'appréciation de l'équivalence d'une mesure OTC dépendra uniquement de la définition de l'objectif de chaque mesure et de l'adoption par les autorités des pays importateur et exportateur d'un processus itératif pour procéder aux comparaisons requises.

11. Les règlements techniques autres que des mesures sanitaires pouvant être satisfaits par des moyens différents, il pourra être utile d'élaborer des principes et directives relatifs à l'établissement de l'équivalence de mesures différentes, et ce, dans le but de faciliter le commerce international des denrées alimentaires. Dans ce contexte, un avant-projet de « Cadre relatif à la détermination de l'équivalence de mesures non sanitaires associées aux systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires » est joint au présent document (voir Annexe 1) dans le but de contribuer à la discussion de ces questions.

12. Besoin est de noter que l'Annexe 1 suit étroitement le format du projet de directives annexé au document de travail relatif à l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires (CX/FICS 00/6, Point 6 de l'ordre du jour). La principale différence avec l'Annexe 1 est que ce document évite toute référence au niveau approprié de protection, qui s'applique exclusivement aux mesures sanitaires. Il sera toutefois évident que nombre des

⁹ Accord OTC, Annexe 3

principes généraux et directives relatifs à la détermination de l'équivalence s'appliquent aussi bien aux mesures sanitaires qu'aux autres règlements techniques au sein d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires. En particulier, une approche cohérente fondée sur les risques et les résultats reste nécessaire.

13. En conséquence, le Comité est invité à envisager la possibilité d'intégrer les directives relatives aux règlements techniques figurant à l'Annexe 1 avec celles relatives à l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires (CX/FICS 00/6, Point 6 de l'ordre du jour).

RECOMMANDATION

14. Le Comité est invité à examiner le projet de cadre ci-joint et à recommander au Comité exécutif que l'élaboration d'une directive sur l'appréciation de l'équivalence de mesures non sanitaires soit approuvée dans le cadre de la procédure par étape du Codex. Les avis du Comité relatifs à l'opportunité d'intégrer cette activité à celle sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires pourront également être soumis au Comité exécutif.

AVANT-PROJET DE CADRE RELATIF À LA DÉTERMINATION DE L'ÉQUIVALENCE DE MESURES NON SANITAIRES ASSOCIÉES AUX SYSTÈMES D'INSPECTION ET DE CERTIFICATION DES DENRÉES ALIMENTAIRES

PRÉAMBULE

1. Il n'est pas rare que les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires d'un pays exportateur utilisent des exigences techniques différentes de celles d'un pays importateur. Ces différences peuvent tenir à des variations au niveau des systèmes de production et de transformation, des langues utilisées pour étiqueter les produits et des approches adoptées pour éviter les fraudes.
2. Dans de telles circonstances, il est nécessaire de déterminer l'objectif du règlement technique du pays importateur afin de faciliter l'évaluation de mesures de rechange adoptées par un pays exportateur.
3. L'application du principe d'équivalence est destinée à faciliter les échanges tout en permettant la conformité aux exigences légitimes du pays importateur. L'application du principe d'équivalence présente des avantages tant pour les pays exportateurs que pour les pays importateurs. Ceux-ci comprennent une certaine souplesse au niveau de la conception des mesures réglementaires tout en améliorant leur efficacité et en garantissant la qualité des importations alimentaires et profitent tant au pays destinataire qu'au pays producteur des aliments.
4. Les pays devront dans la mesure du possible choisir des normes internationales comme moyen d'atteindre leur niveau désiré de qualité pour les denrées alimentaires importées ou produites à l'échelon national.

CHAMP D'APPLICATION

5. Le présent document fournit des principes et des processus destinés à faciliter la détermination de l'équivalence des mesures techniques relatives aux aliments visées par l'Accord OTC.

DÉFINITIONS

6. Les définitions ci-dessous sont tirées du Codex et de l'Accord OTC de l'OMC.

Règlement technique :

Document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés.

Équivalence :

État selon lequel les règlements techniques appliqués par un pays exportateur, bien qu'étant différentes des mesures appliquées par un pays importateur, atteignent l'objectif déclaré par le pays importateur au sujet de ses règlements. L'équivalence est la capacité de systèmes d'inspection et de certification différents à réaliser les mêmes objectifs.¹⁰

Détermination de l'équivalence :

Processus selon lequel les mesures techniques appliquées par un pays exportateur sont jugées être compatibles avec la réalisation de l'objectif de la mesure du pays importateur.

PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT LA DÉTERMINATION DE L'ÉQUIVALENCE

7. La détermination de l'équivalence de règlements techniques associés à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires devra être fondée sur l'application des principes suivants :

¹⁰ Directives du CCFICS sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 26-1997)

- 7.1 Un pays importateur devra reconnaître que différentes mesures peuvent atteindre l'objectif de son règlement et donc être équivalentes ¹¹.
- 7.2 Il incombera au pays exportateur de démontrer que ses mesures techniques peuvent atteindre l'objectif du règlement technique du pays importateur.
- 7.3 Les pays se prêteront sur demande à des consultations en vue de parvenir à la reconnaissance bilatérale ou multilatérale de l'équivalence de mesures techniques spécifiées.¹²
- 7.4 Le pays importateur devra présenter le motif/l'objet de la mesure technique identifiée par le pays exportateur en vue d'une détermination d'équivalence et exprimer cette proposition de manière à faciliter la comparaison.
- 7.5 Lors de l'appréciation de l'équivalence de mesures techniques, le pays importateur devra tenir compte de l'expérience déjà acquise sur les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires appliqués dans le pays exportateur.
- 7.6 Les pays devront, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, rechercher la transparence tant dans la démonstration de l'équivalence que dans la détermination de celle-ci.
- 7.7 L'appréciation de l'équivalence doit être entreprise en suivant une approche fondée sur les risques et les résultats.

DIRECTIVES RELATIVES À LA DÉTERMINATION DE L'ÉQUIVALENCE

Généralités

8. Toute mesure technique, ou combinaison de mesures techniques, peut faire l'objet d'une détermination d'équivalence. Les pays exportateur et importateur devront coopérer à l'évaluation de l'équivalence en suivant une série d'étapes.

9. Le pays exportateur devra présenter une demande d'équivalence qui facilite le processus d'appréciation appliqué par le pays importateur. Lorsque l'équivalence est acceptée par le pays importateur, les pays importateur et exportateur pourront conclure un accord formel entérinant cette décision.

10. Les pays importateur et exportateur devront adhérer à une procédure convenue en ce qui concerne l'échange d'informations. Les informations devront se limiter aux données nécessaires à la détermination de l'équivalence et minimiser le fardeau administratif.

Étapes

11. La détermination de l'équivalence suppose que le pays exportateur ait déjà examiné toutes les exigences spécifiées applicables du pays importateur pour les denrées concernées et ait identifié celles auxquelles il satisfait et celles pour lesquelles il demande une détermination d'équivalence.

La détermination de l'équivalence est facilitée lorsque les pays exportateurs et importateurs suivent une série d'étapes telles que celles décrites ci-dessous.

¹¹ Principes du CCFICS applicables à l'inspection et à la certification des importations et exportations alimentaires (CAC/GL 20-1995)

¹² Directives du CCFICS sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 26-1997)

- 11.1 Le pays exportateur identifie la mesure technique du pays importateur pour laquelle il désire appliquer une mesure différente et demande le motif/l'objet de cette mesure.
- 11.2 Le pays importateur fournit le motif/l'objet de la mesure technique identifiée, y compris une base objective de comparaison. La base de comparaison devra fournir des paramètres objectifs et être exprimée de manière quantitative autant que possible.
- 11.3 Les pays importateur et exportateur entament un dialogue à l'initiative du pays exportateur en vue de s'assurer que la base de comparaison des mesures techniques est effectivement exprimée en conformité avec les principes pertinents définis dans le présent document.
- 11.4 Le pays exportateur prépare sa soumission en vue de prouver qu'une ou plusieurs mesure(s) technique(s) différente(s) permet(tent) de satisfaire à l'exigence légitime du pays importateur et présente sa soumission à celui-ci.¹³
- 11.5 Le pays importateur avise le pays exportateur le plus tôt possible de toute préoccupation d'ordre technique qu'il pourrait avoir quant à la manière dont la soumission est présentée, en expliquant les raisons de ses préoccupations. Dans un tel cas, le pays importateur suggère si possible une manière d'aborder la question.
- 11.6 Le pays exportateur répond à ces préoccupations en fournissant les informations supplémentaires nécessaires.
- 11.7 Le pays importateur avise le pays exportateur de son appréciation dans un délai raisonnable.
- 11.8 Les pays peuvent tenter de régler toute divergence d'opinion bilatérale relative à l'appréciation d'une soumission, intérimaire ou finale, en utilisant un mécanisme convenu afin de parvenir à un consensus.

Appréciation

12. Le pays importateur devra procéder à l'appréciation de l'équivalence en se fondant sur un processus analytique objectif et cohérent et devra, dans la mesure du possible, faire participer toutes les parties intéressées.
14. Lorsque les pays ont déjà une grande expérience de leurs systèmes respectifs d'inspection et de certification des aliments au moment où le pays exportateur demande une détermination d'équivalence, une exigence spécifiée particulière devra pouvoir être jugée équivalente sans avoir à examiner les programmes et infrastructures d'appui.
15. Lorsque les pays n'ont pas de grande expérience de leurs systèmes respectifs de contrôle des aliments, toutes les catégories de mesures techniques devront être prises en compte lors de la détermination de l'équivalence. Si le pays exportateur et le pays importateur n'ont aucun antécédent commercial important dans le domaine alimentaire ou qu'une vague connaissance de leurs systèmes respectifs de contrôle alimentaire, ce processus pourra nécessiter une comparaison détaillée par juxtaposition.
16. Suite à toute appréciation d'équivalence, les pays exportateur et importateur devront s'informer de tout changement important intervenant dans leurs programmes et infrastructures d'appui qui pourrait avoir une incidence sur la détermination préalable de l'équivalence.
17. L'appréciation de l'équivalence devra examiner l'effet escompté de la mesure technique identifiée sur toutes les exigences pertinentes¹⁴.

¹³ Projet de directives du CCFICS sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires ; ALINORM 99/30, Annexe II

¹⁴ Compte devra être tenu des effets de la mesure technique sur toutes les exigences ayant pu être identifiées pendant la préparation de la demande d'équivalence. En ce qui concerne les exigences non précisées dans le motif/objet fourni,

18. L'appréciation d'une demande d'équivalence devra :
- a) tenir compte de l'incertitude des données quantitatives
 - b) faire référence aux méthodologies pertinentes du Codex en matière d'évaluation des risques, lorsque des évaluations des risques sont présentées
 - c) tenir compte des normes existantes du Codex.