

# commission du codex alimentarius



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

ORGANISATION  
MONDIALE  
DE LA SANTÉ



BUREAU CONJOINT: Viale delle Terme di Caracalla 00100 ROME Tél: +39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

**Point 8 de l'ordre du jour**

**CX/FL 06/34/10**

## **PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES COMITE DU CODEX SUR L'ETIQUETAGE DES DENREES ALIMENTAIRES**

**Trente-quatrième session**

**Ottawa, Canada, 1 – 5 mai 2006**

### **DOCUMENT DE DISCUSSION SUR LA PUBLICITE**

À sa 33<sup>e</sup> session, le Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires (CCFL) n'a pu, faute de temps, discuter en détail d'une définition de la publicité, des manières d'aborder les questions la concernant et d'autres aspects connexes. Par conséquent, il a été convenu qu'à sa session suivante, le comité inscrirait cette question à son ordre du jour pour en discuter plus à fond en prenant en compte les commentaires reçus sur la publicité et la discussion sur le sujet à sa dernière session (ALINORM 05/28/22, para. 90).

Le document de travail est par la présente transmis aux fins d'information et d'examen plus approfondi par le Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires à sa 34<sup>e</sup> session (Ottawa, Canada, 1-5 mai 2006)

## **DOCUMENT DE DISCUSSION SUR LA PUBLICITE**

### **GENERALITES**

À sa 31<sup>e</sup> session, le Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires (CCFL) (28 avril – 2 mai 2003) est convenu d'avancer le projet de directives concernant les allégations relatives à la santé et à la nutrition, tel qu'il avait été modifié à cette session, à l'étape 8 pour adoption par la Commission. À sa 26<sup>e</sup> session tenue à Rome (30 juin – 7 juillet 2003), la Commission du Codex Alimentarius, reconnaissant que des délégations avaient formulé des objections à des points importants, est convenue de retourner le projet de directives pour l'emploi des allégations relatives à la santé et à la nutrition à l'étape 6 pour commentaires et étude supplémentaires par le CCFL. La Commission a également demandé au CCFL d'envisager l'élaboration d'une définition de la publicité en rapport avec les allégations relatives à la santé et à la nutrition. Le Canada a rédigé ce document de travail sur la publicité pour faciliter ce processus.

### **BUT**

Ce document de discussion répond à la demande de la Commission faite au CCFL et propose une définition de la publicité applicable aux Directives Codex pour l'emploi des allégations relatives à la santé et à la nutrition. Nous y offrons une chronologie des faits qui permettra d'examiner la publicité dans le contexte du Codex, et plus particulièrement du CCFL, au cours des trente dernières années. Nous passerons en revue les normes et les textes courants du Codex et de l'OMS où il est question de publicité et de commercialisation. Nous aborderons le mandat du Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires (Manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius) sous l'angle de son rapport avec la publicité.

### **CHRONOLOGIE DES FAITS CONCERNANT LA PUBLICITÉ DANS LE CODEX**

À la 7<sup>e</sup> session du CCFL, en 1972, après une longue discussion générale sur la publicité des aliments et, en particulier, sur la question de savoir si le CCFL devait élaborer un code d'usages sur ce sujet, la majorité des délégations est convenue de ne pas entreprendre l'élaboration d'un tel code même si l'intérêt du CCFL pour le sujet demeurait. On a discuté à ce moment-là de l'idée d'adopter une directive générale sur la publicité, conforme aux principes généraux de l'étiquetage des aliments. Bien qu'il ait été convenu en principe que « Les aliments ne seront pas décrits ou présentés dans la publicité d'une manière contradictoire aux principes généraux exposés dans la Section 2 de la Norme recommandée pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées », la directive ne semble pas avoir été adoptée officiellement. Il faut également souligner que l'observateur de la Chambre de commerce internationale a indiqué que son organisation serait disposée à envisager d'inclure dans son code, sous la section portant sur les catégories de produits spéciales, les paragraphes indiqués sur les aliments (Alinorm 72/22).

Dix ans plus tard (mai 1982), à la 16<sup>e</sup> session du CCFL, le Comité est convenu d'inclure la préparation de directives sur la publicité dans son programme de travail sous réserve de l'approbation de la Commission (Alinorm 83/22). En 1983, à sa 15<sup>e</sup> session, la Commission (CAC) est convenue, en se fondant sur un avis juridique mixte que fourniraient la FAO et l'OMS et sur une version revue du document sur la publicité initialement rédigé en 1972, que le CCFL devait poursuivre l'étude de la publicité et lui faire part des résultats de son étude (Alinorm 83/43).

À sa 17<sup>e</sup> session (octobre 1983), le CCFL prit acte du fait que la Commission avait accepté son interprétation selon laquelle le point (d) du mandat du Comité sur l'étiquetage incluait la publicité. Toutefois, le CCFL observait qu'il restait à résoudre la question de savoir si la publicité dans les médias de masse et la publicité électronique étaient incluses. La Commission avait donc décidé qu'il faudrait solliciter une opinion juridique de la FAO et de l'OMS pour déterminer quels aspects de la publicité entraient dans son mandat. Un document sur la publicité serait préparé par la délégation du Canada et transmis aux gouvernements pour commentaires avant la session suivante (Alinorm 85 /22).

En mars 1984, les conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS ont conclu que la publicité entrait dans le cadre du mandat de la Commission qui pouvait déléguer sa compétence en cette matière au CCFL. Ils ajoutaient que cette compétence englobait toutes les formes de publicité pour protéger la santé du consommateur et assurer des pratiques loyales dans le commerce des aliments (CX/FL 85/7).

Pour la 18<sup>e</sup> session du CCFL de mars 1985, le Canada a préparé un document de discussion intitulé « Document de travail sur la publicité » qui comprenait l'Annexe II – « Avant-projet de code d'usages pour la publicité des aliments ». L'attention du CCFL a été attirée sur le fait qu'il existait déjà des codes d'usages nationaux et internationaux sur la publicité et qu'il ne semblait pas utile de surcharger ce domaine si bien garni. Le CCFL est convenu qu'il s'imposait de revoir les lignes directrices concernant les allégations et

qu'il ne fallait pas confondre ce travail avec celui sur un code d'usages sur la publicité des aliments (Alinorm 85/22A).

La Commission, à sa 16<sup>e</sup> session (juillet 1985), a pris note que les opinions juridiques de la FAO et de l'OMS avaient confirmé que des travaux sur la publicité seraient dans le cadre de son mandat. La Commission s'est dite d'accord avec la recommandation de la 18<sup>e</sup> session du CCFL selon laquelle il n'était pas nécessaire de poursuivre les travaux sur un code d'usages sur la publicité. La Commission a noté que son attention avait été attirée sur l'existence du code de pratiques concernant la publicité établi par la Chambre de commerce. (Alinorm 85/47).

À la 19<sup>e</sup> session de mars 1987, il est convenu, à la suite d'un débat, qu'il faudrait apporter une mise au point aux lignes directrices concernant les allégations, soit y ajouter une section Champ d'application et en supprimer le paragraphe 1.2. Il est également convenu que les directives devraient désormais être un texte indépendant au lieu d'un texte complémentaire de la norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires. Ces changements sortiraient les directives du champ plus étroit de l'étiquetage des aliments et permettraient aux gouvernements de les appliquer à la publicité lorsqu'ils le jugeraient opportun (Alinorm 87/22).

À la 20<sup>e</sup> session du CCFL (avril 1989), les débats sur la publicité ont été centrés sur la prédominance d'autres accords internationaux portant sur le sujet. Après une longue discussion, le CCFL a ajouté la sous-section 1.3 aux lignes directrices générales du Codex concernant les allégations qui devait traiter de la **publicité** et qui dit : « La personne qui **commercialise** l'aliment devrait être en mesure de justifier les allégations avancées. » (Alinorm 89/22). À sa session de juillet 1989, la Commission a adopté les lignes directrices générales du Codex sur les allégations à l'étape 5 (Alinorm 89/40).

À la 21<sup>e</sup> session du CCFL, il a été observé qu'à sa première session, le Comité de coordination pour l'Amérique du Nord et Pacifique Sud-Ouest (CCNASWP) (1991) avait discuté de l'utilisation d'allégations concernant la nutrition et la santé sur les étiquettes et dans la publicité et était convenu de recommander l'élaboration de lignes directrices générales Codex sur les allégations relatives à la nutrition et à la santé aux fins d'étiquetage par l'entremise du CCFL, étant entendu que le Comité exécutif (CCEXEC) donnerait son aval à cette proposition (CX/FL 91/2).

À sa 37<sup>e</sup> session (juillet 1990), le Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius (CCEXEC) a résolu de donner son aval à l'élaboration de directives générales Codex concernant les allégations relatives à la nutrition et à la santé aux fins d'étiquetage par l'entremise du CCFL, étant entendu que la publicité ne serait l'objet que d'un débat. Le Secrétariat a également observé que la publicité ne suivait habituellement pas le produit dans le commerce international, mais était employée au point de vente local. Il a été noté aussi que dans beaucoup de pays les autorités responsables des aliments n'étaient pas investies de pouvoirs de contrôle sur la publicité. (Alinorm 91/3).

À sa 19<sup>e</sup> session (juillet 1991), la Commission (CAC) a noté que d'autres accords internationaux traitaient de la publicité, y compris les directives de l'Assemblée générale de l'ONU pour la protection des consommateurs (39/248), ainsi que les codes d'usages promulgués conformément à la Chambre de commerce internationale (Alinorm 91/40).

À la 30<sup>e</sup> session du CCFL (mai 2002), le projet de directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé était à l'étape 4. Il a été proposé que la publicité soit ajoutée à l'étiquetage dans le champ d'application des directives qui dit : « 1.1 Les présentes directives portent sur l'emploi des allégations relatives à la santé et à la nutrition dans l'étiquetage des denrées alimentaires et la publicité ». Le CCFL est convenu d'avancer l'avant-projet de directives à l'étape 5 pour adoption par le Comité exécutif (Alinorm 03/22).

À la 31<sup>e</sup> session du CCFL (avril-mai 2003), il a été recommandé que le projet de directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé soit avancé à l'étape 8. Le CCFL est convenu d'ajouter la publicité à la fin du paragraphe 1.1 parce que la publicité est complémentaire à l'étiquetage et est importante pour protéger les consommateurs contre les allégations trompeuses. Les délégations ont estimé cet ajout indiqué vu le fait que le mandat du Comité fait référence à la publicité et que le terme « étiquetage » n'inclut que la publicité faite au point de vente de l'aliment. Certaines délégations ont également souligné que dans certains cas, la tromperie du consommateur était plus susceptible d'être attribuable à la publicité qu'à l'étiquetage en soi (Alinorm 03/22A).

À sa 26<sup>e</sup> session tenue à Rome (30 juin – 7 juillet 2003), la Commission du Codex Alimentarius, reconnaissant les objections à des points importants faites par certaines délégations, est convenue de retourner le projet de directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé à l'étape 6

pour commentaires et étude supplémentaires par le CCFL. La Commission a également demandé au CCFL d'envisager l'élaboration d'une définition de la publicité en rapport avec les allégations relatives à la santé et à la nutrition Alinorm 03/41). Le Canada a rédigé ce document de travail sur la publicité pour faciliter l'étude de cette question au Comité.

## **MANDAT DU CODEX**

À sa 7<sup>e</sup> session, le CCFL était convenu qu'une directive générale sur la publicité, conforme aux principes généraux de l'étiquetage des aliments, devait être élaborée et a adopté la proposition suivante :

« Les aliments ne seront pas décrits ou présentés dans la publicité d'une manière contradictoire aux principes généraux exposés dans la Section 2 de la Norme recommandée pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées ».

Comme il a déjà été dit, cette directive a été acceptée en principe, mais ne semble pas avoir été officiellement adoptée dans la norme courante.

En 1984 un avis juridique a été obtenu au nom du CCFL pour déterminer le champ d'application de l'étiquetage et si les annonces publicitaires entraient dans le cadre du mandat du Codex. Dans le document « Publicité » dans le mandat de la Commission du Codex Alimentarius et ses organes subsidiaires, les conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS disent :

au paragraphe 18 :

« Il n'est pas spécifiquement fait référence à la « publicité » dans les statuts de la Commission du Codex Alimentarius dont le mandat est de mettre en œuvre un programme dont l'objet est de protéger la santé des consommateurs et d'assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire. Toutefois, pour exécuter son mandat, la Commission est implicitement autorisée à traiter des questions qui sont nécessairement annexes et auxiliaires à la substance même de ce mandat. La « publicité » a toujours été considérée tant en général que par les organisations parraines de la Commission, comme un sujet qui présentait des aspects nécessairement annexes et auxiliaires à la protection de la santé des consommateurs et à la garantie de pratiques loyales dans le commerce (alimentaire). La Commission peut donc étudier les aspects de la publicité qui sont directement liés à la réalisation de son objet. Elle peut également déléguer ses compétences en matière de publicité à un organe subsidiaire conformément à ses statuts. »

au paragraphe 19 :

« La publicité faisant partie des compétences de la Commission, cette dernière peut valablement déléguer des compétences en la matière au CCFL et l'a effectivement fait. Sous réserve des restrictions indiquées au paragraphe 17, on peut conclure que les mots « publicité des denrées alimentaires » figurant dans le mandat du CCFL peuvent être interprétés dans leur sens habituel, soit englobant toutes les formes de publicité, y compris les médias et la publicité électronique" (CX/FL 85/7, Annexe I).

Le mandat du CCFL dit au point d) : « étudier les problèmes en rapport avec la publicité des denrées alimentaires, en accordant une attention particulière aux allégations et aux descriptions pouvant induire en erreur ». Conformément au paragraphe 17 de ce même avis juridique de 1984,

« L'emploi des mots « particulièrement en rapport avec » indique une priorité plutôt qu'une restriction. Donc, en ce qui concerne le sujet même, le CCFL n'est tenu que de limiter ses travaux sur la publicité des aliments à l'étude des aspects de la publicité qui sont auxiliaires à la protection de la santé des consommateurs et à la promotion de l'observation de pratiques loyales dans le commerce alimentaire. »

## **DÉFINIR LA PUBLICITÉ**

Les définitions suivantes et leur source sont incluses pour donner une idée de l'interprétation que donnent actuellement à « publicité » différents pays qui réglementent la publicité des aliments.

### **Canada**

On trouve la définition suivante dans la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation : « « publicité » ou « annonce » : Présentation au public, par tout moyen autre que l'étiquetage, d'un produit en vue d'en stimuler directement ou indirectement la vente. » (<http://lois.justice.gc.ca>)

La Loi sur les aliments et drogues dit : « « publicité » ou « annonce ». S'entend notamment de la présentation par tout moyen, d'un aliment, d'une drogue, d'un cosmétique ou d'un instrument en vue d'en stimuler directement ou indirectement l'aliénation, notamment par la vente. » (<http://lois.justice.gc.ca>)

Les normes canadiennes de la publicité (NCP) est l'organisme mis sur pied par l'industrie, afin de susciter et de maintenir la confiance du public dans la publicité. Sa mission consiste à assurer l'intégrité et la vitalité de l'industrie grâce à son autoréglementation. Pour cet organisme, la « publicité » se définit comme étant « tout message (dont le contenu est contrôlé directement ou indirectement par l'annonceur) qui s'exprime dans quelque langue que ce soit et diffusé par quelque média que ce soit (à l'exception de ceux qui apparaissent dans l'Annexe « A », soit emballage, papier d'emballage et étiquettes, du Code) dans le but de rejoindre les Canadiens, afin d'influencer leurs choix, leurs opinions ou leurs comportements. » (<http://www.adstandards.com>)

### **International**

Aux fins du code international de pratiques loyales en matière de publicité de la Chambre de commerce internationale (ICC), « la publicité est prise dans son sens le plus large et désigne toute forme de publicité visant des biens et services sans égard au médium employé. » (<http://www.iccwbo.org>)

Aux fins de la Advertising Standards Authority (ASA) Incorporated de Nouvelle-Zélande, « le mot « publicité » doit être pris dans son sens le plus large pour englober toute forme de publicité et inclut la publicité qui fait la promotion de l'intérêt de quelque personne, produit ou service que ce soit, transmet des informations, éduque ou défend une idée, une croyance, un point de vue ou une opportunité politique. » (<http://www.asa.co.nz>)

L'autorité réglementaire en matière de publicité de l'Irlande définit la publicité comme « une communication commerciale payée qui s'adresse au public ou à un segment du public dans le but d'influencer son comportement ». (<http://www.asai.ie>)

Quant à celle de l'Afrique du Sud, elle affirme que « la publicité désigne toute communication, représentation, référence ou notification visuelle ou orale de quelque nature que ce soit qui vise à promouvoir la vente, la location ou l'utilisation d'une marchandise ou d'un service quel qu'il soit ou qui lance un appel en faveur d'une cause ou en promeut la défense ». (<http://www.asasa.org.za>)

Les pays ont différentes influences politiques, culturelles, sociales et éducatives qui se répercutent sur leur définition de la publicité. En tenant compte des considérations précédentes, le Canada propose les définitions suivantes à l'étude du Codex.

Publicité – s'entend de toute communication ou représentation visuelle ou orale autre que l'étiquette qui s'adresse au public ou à un segment du public pour lui communiquer des informations (explicites ou implicites) afin d'influencer ses choix, ses impressions, ses opinions ou ses comportements par rapport à des produits et à leurs caractéristiques, à des catégories de produits, à des sociétés ou organisations, dans le but de promouvoir directement ou indirectement la vente d'un produit.

Annonce publicitaire – s'entend de toute représentation par quelque moyen que ce soit dans le but de promouvoir directement ou indirectement la vente ou l'aliénation d'un aliment quel qu'il soit. (CX/FL 85/7, Annexe II)

Bien que ces définitions soient générales, il pourrait être opportun de les appliquer à l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé.

### **PUBLICITÉ ET COMMERCIALISATION DES ALIMENTS DANS LES TEXTES COURANTS DU CODEX ET DE L'OMS**

Comme il est dit dans le rapport de 1984 des conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS, « il ne fait aucun doute que la publicité est un élément essentiel de la commercialisation qui, elle, constitue une partie importante du commerce. Il ne fait aucun doute non plus que certaines pratiques de commercialisation, en particulier lorsqu'elles sont liées à la publicité, peuvent induire le consommateur en erreur au point de mettre sa santé en danger ou peuvent constituer des pratiques déloyales dans le commerce alimentaire ». (CX/FL 85/7, Annexe II).

Bien que le Codex n'ait pas encore défini la publicité, le fait de faire de la commercialisation et plus précisément de la publicité est décrit dans certains de ses principes d'étiquetage. Voici une liste des normes courantes du Codex et de l'OMS où il est question de commercialisation et de publicité.

Les principes généraux de la norme générale pour les mentions d'étiquetage et les allégations concernant les aliments diététiques ou de régime préemballés (Codex Stan 146-1985) disent au point 3.2 « Rien ne doit donner à penser, sur l'étiquetage ou dans la publicité des aliments auxquels la présente norme s'applique, que l'avis d'une personne compétente n'est pas nécessaire ».

Le code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires du Codex (CAC/RCP 20-1979 (Rév. 1-1985) dit sous Normes alimentaires, article 5 « Il faudrait élaborer et appliquer des normes alimentaires nationales appropriées et adéquates eu égard au fait que la meilleure façon d'uniformiser la protection des consommateurs et d'assurer la commercialisation ordonnée des denrées alimentaires consiste à accepter les normes alimentaires élaborées par la Commission du Codex Alimentarius ou à adapter les normes nationales à ces recommandations internationales ».

Dans la norme Codex pour les mentions d'étiquetage et les allégations pour les aliments destinés à des fins médicales spéciales (Codex Stan 180-1991), il est dit : « Les étiquettes, notices d'accompagnement et/ou toute autre forme d'étiquetage ou de publicité concernant les aliments destinés à des fins médicales spéciales doit fournir des renseignements suffisants sur la nature et le but du produit ainsi que des instructions et des précautions détaillées pour son utilisation. La publicité de ces produits destinée au grand public ne devrait pas être interdite. Le mode de présentation des informations devrait être adapté à la personne à laquelle ils sont destinés ».

Les principes Codex applicables à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 20-1995) disent : « Les systèmes d'inspection et de certification des aliments devraient servir à garantir, chaque fois que cela est nécessaire, que les aliments et leurs systèmes de production sont conformes aux exigences spécifiées, afin de protéger le consommateur contre les risques liés aux produits alimentaires et les pratiques commerciales frauduleuses et de faciliter les échanges sur la base d'une description exacte du produit ».

Les directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique (GL 32 – 1999, Rév. 1- 2001) définissent la commercialisation de la manière suivante : « la détention ou l'exposition en vue de la vente, la mise en vente, la vente, la livraison ou tout autre mode de mise dans le commerce ».

Le code international de commercialisation des substituts du lait maternel (OMS, 1981) (WHA 34.22) donne la définition suivante de la commercialisation : « promotion, distribution, vente, publicité d'un produit, relations avec le public et service d'information le concernant ».

Comme ces exemples le montrent les définitions de la commercialisation et de la publicité sont parfois interchangeables, parfois différentes.

## **TRAITER LA PUBLICITE DANS LE CADRE DU CODEX**

L'avis juridique de 1984 conclut que la publicité fait partie du champ de compétence du CCFL. Il entre dans le mandat du Codex d'étudier les aspects de la publicité qui touchent la protection de la santé des consommateurs et la garantie de pratiques loyales dans le commerce alimentaire.

Le contrôle de la publicité peut être jugé tout à fait accessoire et consécutif ou complémentaire au contrôle de l'étiquetage. En effet, les efforts pour garantir que l'étiquetage est honnête et sans risque d'induire en erreur et, là où cela est indiqué, traduit le contenu exact des biens vendus, seraient inutiles si, par une publicité, il était possible de faire des déclarations qui induiraient en erreur ou contrediraient, voire nieraient ce que dit l'étiquette du produit en question (CX/FL 85/7).

Il faut souligner que la Commission, à sa 16<sup>e</sup> session (juillet 1985), a pris note que les avis juridiques de la FAO et de l'OMS avaient confirmé que les travaux sur la publicité cadraient avec le mandat du CCFL.

Maintenant, le CCFL doit-il confirmer qu'il faut amender son mandat pour être en mesure d'élaborer une définition de la publicité qui pourrait être appliquée aux allégations relatives à la santé et à la nutrition ? Ou ce mandat est-il adéquat comme l'observait la Commission en 1985 ?