

C O D E X A L I M E N T A R I U S

NORMES ALIMENTAIRES INTERNATIONALES



Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture



Organisation
mondiale de la Santé

E-mail: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

DIRECTIVES RELATIVES À L'ÉLABORATION D'UNE LÉGISLATION HARMONISÉE SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS DANS LA RÉGION COUVERTE PAR LE COMITÉ FAO/OMS DE COORDINATION POUR L'AFRIQUE

CXG 98-2022

Adoptées en 2022

1. INTRODUCTION

La sécurité sanitaire des aliments, composante essentielle du développement durable, contribue à la protection de la santé publique, à la réduction de la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à la protection de l'environnement. Les pays membres du Comité FAO/OMS de coordination pour l'Afrique (le Comité) se heurtent à des difficultés importantes en ce qui concerne la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, notamment mais pas seulement, du fait de l'inadéquation aux questions actuelles et émergentes relatives à la sécurité sanitaire des aliments, de la fragmentation entre différentes institutions publiques et d'un investissement insuffisant pour une mise en œuvre efficace. Cela peut entraîner un décalage entre les agents chargés de faire appliquer le contrôle des produits alimentaires et les exploitants du secteur alimentaire. Par conséquent, l'application de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments pose des difficultés et cela nuit aux efforts déployés en faveur de la protection des consommateurs contre les pratiques frauduleuses et les produits alimentaires peu sûrs. Ces difficultés entraînent la production et la commercialisation de produits alimentaires non conformes aux normes, ce qui conduit à un rejet des produits sur les marchés nationaux, régionaux et international.

La mondialisation du commerce des produits alimentaires contraint les gouvernements à élaborer une législation qui soit conforme aux normes régionales et internationales protégeant la santé des consommateurs, garantissant des pratiques justes dans le commerce des produits alimentaires et promouvant des systèmes de sécurité sanitaire des aliments intégrés et innovants.

Les gouvernements africains se sont engagés à promouvoir et à favoriser le commerce régional et interrégional des produits agricoles, comme il a été souligné dans la Déclaration de Malaboⁱ de juin 2014. À cet effet, il est important d'harmoniser les politiques, les normes et la législation en matière de sécurité sanitaire des aliments ainsi que de renforcer la capacité des autorités compétentes et des parties prenantes pertinentes à protéger la santé publique et à faciliter l'adoption de pratiques loyales dans le commerce des produits alimentaires. La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments varie d'un pays membre à un autre au sein du Comité, et les différences qui existent dans les cadres réglementaires peuvent avoir des incidences négatives sur le commerce régional et international des produits alimentaires.

Les directives relatives à l'élaboration d'une législation harmonisée sur la sécurité sanitaire des aliments dans la région couverte par le Comité ont été établies afin de donner aux pays membres du Comité des orientations concernant l'élaboration et/ou la mise à jour de leur législation en matière de sécurité sanitaire des aliments. Elles permettront aux pays membres de renforcer leur législation en matière de sécurité sanitaire des aliments et leurs systèmes de contrôle des aliments ainsi que d'élaborer des politiques, normes et cadres juridiques harmonisés.

Les présentes directives sont établies conformément aux textes du Codex Alimentarius et aux autres documents régionaux et internationaux pertinents.

Les présentes directives contribuent à la réglementation de la chaîne alimentaire, l'objectif étant d'assurer la sécurité sanitaire des aliments tout en favorisant des pratiques loyales dans le commerce des produits alimentaires.

Les présentes directives servent de base à l'élaboration d'une législation nationale ou régionale sur la sécurité sanitaire des aliments, à l'appui du commerce intra-africain et international tel qu'il est envisagé dans l'Accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine (2019)ⁱⁱ.

Les présentes directives prévoient l'identification des parties concernées par la sécurité sanitaire des aliments et définissent leurs rôles et responsabilités pour la mise en œuvre efficace d'une législation harmonisée en la matière.

Pour parvenir à un système de contrôle des aliments robuste et efficace, il est nécessaire que les pays membres du Comité investissent dans des capacités de vérification permettant d'assurer le respect de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, comme les ressources humaines, les technologies de l'information et de la communication et les infrastructures de laboratoire, entre autres.

Les présentes directives devraient être utilisées en association avec d'autres textes du Codex Alimentariusⁱⁱⁱ et/ou d'autres documents en la matière reconnues aux niveaux national, régional et international.

ⁱ Voir: *Déclaration de Malabo de l'Union Africaine (UA) sur les pertes après récolte* (<https://www.fao.org/food-loss-reduction/news/details/fr/c/251934/>)

ⁱⁱ Voir: [Home - AfCFTA \(au-afcfta.org\)](http://Home-AfCFTA.org)

ⁱⁱⁱ *Principes et directives concernant les systèmes nationaux de contrôle des aliments* (CXG 82-2013); *Principes généraux d'hygiène alimentaire* (CXC 1-1969); *Principes applicables à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires* (CXG 20-1995); *Principes et directives pour l'échange d'informations dans les situations d'urgence en matière de sécurité sanitaire des aliments* (CXG 19-1995); *Principes et directives sur l'échange d'informations entre des pays importateurs et exportateurs pour soutenir le commerce alimentaire* (CXG 89-2016); *Principes et directives pour le suivi des performances de systèmes nationaux de contrôle des aliments* (CXG 91-2017); *Directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires* (CXG 47-2003).

2. CHAMP D'APPLICATION

Les présentes directives fournissent aux pays membres du Comité des orientations concernant l'élaboration ou la mise à jour de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne alimentaire comprenant les produits alimentaires commercialisés aux niveaux national, régional et international.

3. OBJECTIF

Les objectifs des directives sont les suivants:

- a) permettre aux pays membres du Comité d'élaborer une législation harmonisée relative à la sécurité sanitaire des aliments afin de renforcer les systèmes de contrôle des aliments fondés sur des données scientifiques et sur les risques;
- b) énoncer les concepts et les principes généraux régissant la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments qui conduiront à la mise en place de systèmes nationaux et régionaux de contrôle des aliments bien coordonnés;
- c) promouvoir une approche intégrée de la sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne alimentaire et faciliter le commerce intra-africain et international des produits alimentaires.

4. DÉFINITIONS

Les définitions suivantes sont données pour assurer une compréhension commune des termes utilisées dans le présent document, lorsque le contexte n'en requiert pas une autre:

Analyse des risques: processus comportant trois volets: évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques (*Manuel de procédure du Codex Alimentarius*)¹.

Autorité compétente: autorité gouvernementale ou organe officiel autorisé par le gouvernement, responsable de l'établissement d'exigences réglementaires relatives à la sécurité sanitaire des aliments et/ou de l'organisation des contrôles officiels incluant la mise en application desdites exigences (*Principes généraux d'hygiène alimentaire (CXC 1-1969)*)².

Chaîne alimentaire: Séquence allant de la production à la consommation d'aliments et comprenant la production primaire (animaux et plantes/cultures destinés à la production alimentaire, alimentation des animaux), l'abattage/la récolte, l'emballage, la transformation, l'entreposage, le transport et la distribution jusqu'à point de consommation (*Code d'usages visant à réduire au minimum et à maîtriser la résistance aux antimicrobiens d'origine alimentaire (CXC 61-2005)*)³.

Communication sur les risques: échange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'opinions sur les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs, l'industrie, les milieux universitaires et les autres parties intéressées, et notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques (*Manuel de procédure du Codex Alimentarius*)¹.

Consommateur: personne ou famille qui achète et reçoit des aliments pour satisfaire ses besoins personnels (*Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CXS 1-1985)*)⁴.

Contrôle des aliments: activité réglementaire d'application de la loi que mènent les autorités nationales ou locales en vue de protéger le consommateur et de garantir que, lors de la production, de la manutention, de l'entreposage, de la transformation et de la distribution, tous les aliments sont sûrs, de qualité, propres à la consommation humaine, conformes aux normes de sécurité sanitaire et de qualité des aliments et pourvus d'un étiquetage honnête et exact conforme à la loi^{iv}.

Contrôle officiel: toute forme de contrôle que l'autorité compétente exerce pour vérifier la conformité avec la législation applicable aux denrées alimentaires, y compris avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux^{v,vi}.

Denrée alimentaire: toute substance traitée, partiellement traitée ou brute, destinée à l'alimentation humaine; ce terme englobe les boissons, le chewing-gum et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation ou le traitement des aliments, mais ne comprend pas les cosmétiques, le tabac ni les substances employées uniquement comme médicaments (*Manuel de procédure du Codex Alimentarius*)¹.

^{iv} Outil d'évaluation des systèmes de contrôle des aliments, FAO-OMS 2019.

^v Voir note iv ci-dessus.

^{vi} *Principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements (CXG 62-2007)*.

Entreprise du secteur alimentaire: entreprise, à but lucratif ou non, publique ou privée, dans le cadre de laquelle on mène une activité liée à une quelconque étape de la production, de la transformation ou de la distribution de produits alimentaires^{vii}.

Équivalence: capacité des différents systèmes d'inspection et de certification à remplir les mêmes objectifs (*Directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CXG 26-1997))⁵.

Exigences: critères fixés par les autorités compétentes en matière de commerce des denrées alimentaires qui portent sur la protection de la santé publique, la protection des consommateurs et les pratiques commerciales loyales (*Directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires* (CXG 47-2003))⁶.

Évaluation des risques: processus à base scientifique comportant les étapes suivantes: i) identification des dangers, ii) caractérisation des dangers, iii) évaluation de l'exposition, et iv) caractérisation des risques (*Manuel de procédure du Codex Alimentarius*)¹.

Exploitant du secteur alimentaire: entité responsable de l'exploitation d'une entreprise à une quelconque étape de la chaîne alimentaire (*Principes généraux d'hygiène alimentaire* (CXC 1-1969))².

Gestion des risques: processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion de pratiques commerciales loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées (*Manuel de procédure du Codex Alimentarius*)¹.

Législation: comprend les lois, règlements, exigences ou procédures publiés par des autorités publiques au sujet des aliments et relatifs à la protection de la santé publique, à la protection des consommateurs et aux pratiques commerciales loyales (*Directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires* (CXG 47-2003))⁶.

Risque: fonction de la probabilité d'un effet nocif pour la santé et de la gravité de cet effet, laquelle résulte du danger que présente un produit alimentaire (*Manuel de procédure du Codex Alimentarius: définitions des termes relatifs à l'analyse des risques concernant la sécurité sanitaire des aliments*)¹.

Sécurité sanitaire des aliments: assurance que les aliments ne causeront pas d'effets nocifs pour le consommateur quand ils sont préparés et/ou consommés conformément à l'usage auquel ils sont destinés (*Principes généraux d'hygiène alimentaire* (CXC 1-1969))².

Système de contrôle des aliments: intégration d'une approche réglementaire obligatoire et de stratégies préventives et éducatives visant à protéger l'intégralité de la chaîne alimentaire^{viii}.

5. PRINCIPES D'UNE LÉGISLATION RELATIVE À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Lorsqu'ils élaborent et/ou mettent à jour leur législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, les pays membres devraient tenir compte des principes énoncés dans les présentes directives, de leurs pratiques en matière de rédaction de lois et des besoins du pays.

Il est recommandé que le processus d'élaboration et/ou de mise à jour d'une législation relative à la sécurité sanitaire des aliments soit ouvert à la consultation publique de toutes les parties prenantes et respecte les exigences légales en matière de protection des informations confidentielles, selon qu'il convient.

Lorsque les données scientifiques pertinentes sont insuffisantes, un membre peut adopter provisoirement des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des informations pertinentes disponibles. Les pays membres s'efforceront d'obtenir les informations scientifiques nécessaires pour réduire l'incertitude et justifier les mesures provisoires.

Une législation nationale relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait être fondée sur les principes ci-après.

PRINCIPE 1 - PROTECTION DE LA SANTÉ DU CONSOMMATEUR

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait comporter des dispositions visant à assurer la protection de la santé des consommateurs en tant que priorité de premier rang.

PRINCIPE 2 – L'APPROCHE FONDÉE SUR LA CHAÎNE ALIMENTAIRE

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait concerner l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation.

PRINCIPE 3 – RÔLES ET RESPONSABILITÉS

^{vii} Voir note iv ci-dessus..

^{viii} Voir note iv ci-dessus.

Les dispositions administratives de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devraient définir clairement les rôles et les responsabilités des parties prenantes, notamment, mais pas seulement, des suivantes: gouvernements, exploitants du secteur alimentaire, consommateurs, milieux universitaire et de la recherche. Les rôles et les responsabilités peuvent comprendre ce qui suit:

- a. les exploitants du secteur alimentaire s'assurent, à toutes les étapes de la chaîne alimentaire dans laquelle ils opèrent, que les produits alimentaires satisfont aux exigences de la législation en matière alimentaire concernant leurs activités et vérifient que ces exigences sont remplies.
- b. Le gouvernement a pour rôle et responsabilité de définir et de mettre à jour des exigences légales et de vérifier que les exploitants du secteur alimentaire respectent la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments.
- c. Les consommateurs ont une responsabilité et un rôle à jouer dans la gestion des risques de sécurité sanitaire liés aux aliments sous leur contrôle et devraient, s'il y a lieu, recevoir des informations sur la manière d'y parvenir.
- d. Les établissements universitaires et de recherche ont un rôle à jouer en contribuant à une législation relative à la sécurité sanitaire des aliments, car ils sont la source de connaissances spécialisées qui permettent d'asseoir les fondements scientifiques et de gestion des risques sur lesquels repose un tel système.

PRINCIPE 4 – APPROCHE DE LA LÉGISLATION FONDÉE SUR LA SCIENCE ET LES RISQUES

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait reposer sur des données scientifiques fiables suivant l'approche fondée sur l'analyse des risques.

Elle devrait comporter des dispositions concernant la collecte de données et d'informations et de preuves scientifiques. Lors de l'élaboration de la législation, l'accent devrait être mis sur l'approche fondée sur l'analyse des risques.

L'analyse des risques devrait être réalisée de manière cohérente, ouverte, transparente et documentée, et être évaluée et révisée selon qu'il convient à la lumière des nouvelles données scientifiques.

PRINCIPE 5 – COOPÉRATION ET COORDINATION

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait prévoir un mécanisme permettant une communication et une coordination transparentes et efficaces entre les différentes institutions et organisations chargées de la sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne alimentaire. En outre, la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait comporter des dispositions appuyant la formation théorique et pratique et la communication dans ce domaine.

PRINCIPE 6 – ÉQUIVALENCE

La législation des pays membres du Comité relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait tenir compte du principe d'équivalence. Il convient d'appliquer la reconnaissance mutuelle, le cas échéant, pour faciliter le commerce.

PRINCIPE 7 – CADRE POLITIQUE

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait s'inscrire dans un cadre politique national robuste et prévoir des mécanismes permettant de l'examiner et de la mettre à jour régulièrement.

PRINCIPE 8 – HARMONISATION

Lors de l'élaboration d'une législation sur la sécurité sanitaire des aliments, les pays membres du Comité devraient viser une approche harmonisée pour faciliter le commerce intra-africain et international et protéger la santé des consommateurs.

Lors de l'élaboration ou de la mise à jour de la législation nationale relative à la sécurité sanitaire des aliments, les pays membres du Comité devraient tenir compte des textes pertinents du Codex Alimentarius et des principes de l'OMC, selon qu'il convient.

En l'absence de règlements nationaux spécifiques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, il est possible de prendre en considération les textes du Codex Alimentarius.

6. ÉLÉMENTS DE LA LÉGISLATION SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait être conforme aux pratiques nationales du pays membre du Comité en matière de rédaction de lois sur lesquelles sont fondés tous les autres instruments de réglementation et la législation subsidiaire.

Les instruments de réglementation devraient être conçus spécialement aux fins de la protection de la santé des consommateurs et/ou de la promotion de pratiques loyales dans le commerce des produits alimentaires.

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait comporter les éléments suivants:

Titre

Le titre de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait donner une idée du champ d'application et de l'objectif de la législation proposée.

Exemples:

Loi/législation prévoyant des mesures concernant la gestion de la sécurité sanitaire des aliments et les objectifs connexes

Loi/législation sur la sécurité sanitaire des aliments

Citations/introduction/préambule

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait comporter une introduction donnant des explications sur son objectif et sa mise en œuvre.

Exemple: *Loi prévoyant des mesures de gestion des questions de sécurité sanitaire des aliments*

Interprétation des termes

La législation devrait contenir une liste des termes importants accompagnés de définitions indiquant le sens qu'ils ont dans le corps du texte. Les définitions devraient être conformes aux textes acceptés au niveau international, claires et sans ambiguïté.

Objectif de la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments

La législation devrait définir des objectifs clairs, y compris le rôle de l'analyse des risques. Ces objectifs devraient comprendre: l'assurance de la sécurité sanitaire des aliments destinés à la consommation humaine, la prévention et le contrôle de maladies d'origine alimentaire, la facilitation du commerce des produits alimentaires et la contribution au développement du secteur ou système agroalimentaire.

Exemple: *La présente loi couvre:*

- *la gestion de la sécurité sanitaire des aliments d'origine végétale et animale, y compris les infections d'origine alimentaire, les contaminants, les zoonoses d'origine alimentaire et les résidus présents dans les aliments;*
- *la mise en place et la réglementation des installations de transformation des aliments;*
- *les normes sanitaires à respecter dans les établissements de transformation des aliments.*

Principes directeurs

La législation devrait prévoir des directives de base visant à faire en sorte que ses objectifs soient atteints sans que cela ne crée de nouvelles difficultés ni de problèmes de compatibilité avec la législation existante. Les principes énoncés à la section 5 peuvent être considérés comme des principes directeurs lors de l'élaboration d'une législation relative à la sécurité sanitaire des aliments.

L'intégrité, l'impartialité, la responsabilité, la transparence, l'équité et le conflit d'intérêts, par exemple, sont d'autres considérations à prendre éventuellement en compte.

Dispositions d'habilitation

Suivant les pratiques juridiques nationales, la législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait définir la nature et les limites des pouvoirs dont elle permet l'exercice et désigner les autorités compétentes devant être investies de ces pouvoirs. Les pouvoirs qui incombent au gouvernement ou à l'autorité exécutive en vertu des dispositions d'habilitation devraient avoir trait à la formulation de règles concernant la mise en œuvre de la législation et l'intervention de l'autorité destinée à garantir que les lois et les règlements qui l'accompagnent sont observés.

Dispositions administratives

La législation devrait contenir une catégorie de dispositions établissant une ou plusieurs structures administratives chargées de mener à bien les activités nécessaires à son application. Par exemple, elle peut porter création d'une ou plusieurs agences de sécurité sanitaire des aliments ou agences intégrées de sécurité sanitaire des aliments, d'une autorité de communication et de coordination et/ou de tout autre organisme utile.

Dispositions de fond

La législation devrait comporter des dispositions relatives à la sécurité sanitaire des aliments dans l'ensemble de la chaîne alimentaire, portant notamment sur: les approches préventives fondées sur les risques, les exigences en matière de contrôle des aliments, comme l'octroi de licences, l'analyse des risques, l'inspection, la certification, le suivi et la surveillance, les exigences en matière d'hygiène, la prévention des activités frauduleuses, les responsabilités des exploitants du secteur alimentaire, l'étiquetage, la traçabilité et les rappels et le contrôle des importations et des exportations, entre autres. La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait prévoir un mécanisme destiné à faciliter la réalisation des contrôles officiels, concernant par exemple les taxes et frais pour les services de contrôle officiel rendus.

Dispositions relatives à l'application

La législation devrait comprendre des dispositions destinées à assurer son respect et prévoyant notamment des mesures administratives, des sanctions, la saisie, l'inspection, des interdictions et des poursuites par les organismes chargés de son application.

Infractions et amendes

La législation devrait indiquer les infractions qu'elle prévoit, soit en les énumérant, soit en les mentionnant dans les sections portant sur les amendes et les sanctions.

Règlements

La législation devrait comporter des dispositions relatives à l'établissement de règlements et d'autres mesures destinés à appuyer sa mise en œuvre. Les règlements devraient être fondés sur les objectifs de la loi.

Dispositions diverses:

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait comporter des dispositions visant à assurer sa mise en œuvre efficace après son entrée en vigueur, compte tenu de la pratique juridique du pays membre du Comité. De telles dispositions peuvent porter sur *l'abrogation, la clause de sauvegarde, la transition, l'entrée en vigueur et les amendements corollaires.*

NOTES

¹ FAO et OMS. 2023. *Manuel de procédure Codex Alimentarius*. Vingt-huitième édition. Rome. 240 pages. [<https://doi.org/10.4060/cc5042fr>].

² FAO et OMS. 1969. *Principes généraux d'hygiène alimentaire*. Code d'usages du Codex Alimentarius, n° CXC 1-1969. Commission du Codex Alimentarius. Rome.

³ FAO et OMS. 2005. *Code d'usages visant à réduire au minimum et à maîtriser la résistance aux antimicrobiens d'origine alimentaire*. Code d'usages du Codex Alimentarius, n° CXC 61-2005. Commission du Codex Alimentarius. Rome.

⁴ FAO et OMS. 1985. *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées*. Norme du Codex Alimentarius, n° CXS 1-1985. Commission du Codex Alimentarius. Rome.

⁵ FAO et OMS. 1997. *Directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires*. Directive du Codex Alimentarius, n° CXG 26-1997. Commission du Codex Alimentarius. Rome.

⁶ FAO et OMS. 2003. *Directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires*. Directive du Codex Alimentarius, n° CXG 47-2003. Commission du Codex Alimentarius. Rome.