



PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

COMITÉ FAO/OMS DE COORDINATION POUR L'AFRIQUE

Vingt-troisième session

Nairobi (Kenya), 2-6 septembre 2019

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES DIRECTIVES RELATIVES À L'HARMONISATION DE LA LÉGISLATION SUR LES DENREES ALIMENTAIRES DANS LA RÉGION COUVERTE PAR LE COMITÉ DE COORDINATION DU CODEX POUR L'AFRIQUE

Document établi par le Kenya

Introduction

1. À sa première session, tenue à Rome (Italie) du 24 au 27 juin 1974, le Comité FAO/OMS de coordination pour l'Afrique (CCAFRICA), ci-après «le Comité», s'était penché sur la question de l'élaboration d'une **législation alimentaire moderne pour l'Afrique** (ALINORM 74/28, par. 8 à 13) et avait reconnu la nécessité d'une telle démarche.
2. À sa deuxième session, tenue à Accra (Ghana) du 15 au 19 septembre 1975, s'appuyant sur le document dont il était saisi, intitulé «Nouvel examen d'une loi type sur les aliments» (CX/AFRO/75/3), le Comité de coordination avait examiné et adopté une législation alimentaire type (ALINORM 76/28, par. 16 à 26).
3. Dans le cadre des débats menés lors de la cinquième session du Comité de coordination [Dakar (Sénégal), 25-29 mai 1981]), concernant la question d'une **législation alimentaire type** (ALINORM 81/28, par. 22), les délégations ont été invitées à donner des informations actualisées sur l'état d'avancement des travaux à cet égard, dans leurs pays respectifs. D'autres comités s'occupant de questions générales, comme le Comité du Codex sur les résidus de pesticides et le Comité du Codex sur les additifs alimentaires, étudiaient également des cadres réglementaires visant à étayer la législation type sur les denrées alimentaires.
4. À sa seizième session, tenue à Rome du 25 au 28 janvier 2005, au titre du point 5 de l'ordre du jour – **Législation alimentaire et activités de contrôle des denrées alimentaires dans la région** –, le Comité de coordination avait été informé que, dans la région, seul le Maroc avait élaboré un projet de législation alimentaire (rapport de la seizième session, ALINORM 05/28/28, par. 50).
5. La question d'une législation type sur la question avait été examinée pendant la période allant de 1974 à 2015, mais rien n'avait été fait en vue de l'élaboration d'une législation harmonisée pour l'Afrique.
6. À la vingt-deuxième session du Comité de coordination, tenue à Nairobi (Kenya), du 16 au 20 janvier 2017, dans le cadre du point 3b) de l'ordre du jour – *Établissement des priorités relatives aux besoins de la région et approches possibles pour les aborder* –, le Kenya avait présenté un exposé soulignant l'utilité d'une législation alimentaire harmonisée afin de combler les lacunes de la région en matière de sécurité sanitaire des aliments et de faciliter les échanges commerciaux entre les pays d'Afrique. Suite à de longs débats entre les participants à la session, le Comité de coordination avait demandé au Kenya d'élaborer un document de travail accompagné d'un document de projet et d'un projet de législation alimentaire harmonisée pour l'Afrique, afin de le présenter pour examen à la session suivante (REP17/AFRICA, par. 49).
7. Le Kenya a donc élaboré un document de travail et un document de projet, qui ont été distribués aux pays membres pour observations, parvenant ainsi à la conclusion qu'il convenait d'élaborer des directives relatives à l'harmonisation de la législation alimentaire, plutôt qu'une législation alimentaire harmonisée proprement dite. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la procédure d'élaboration des normes, des directives, des principes et des codes d'usages.
8. Le présent document de travail propose d'élaborer des directives relatives à l'harmonisation de la législation sur les denrées alimentaires dans la région Afrique. Les directives aideront les pays d'Afrique à élaborer une législation nationale régissant le contrôle des aliments, la sécurité sanitaire des aliments et le commerce de denrées alimentaires, et seront axées sur les législations et règlements qui se rapportent à l'alimentation au sens large. Les textes de lois régissant la sécurité sanitaire des aliments et l'inspection des

aliments, ainsi que les règles en matière d'exportation et d'importation applicables aux denrées destinées à la consommation humaine et à l'alimentation des animaux, rentreront tous dans cette catégorie. La logique est celle des principes et directives applicables à la plupart des textes du CODEX, tels que les Directives régionales pour la conception de mesures de contrôle des aliments vendus sur la voie publique (Afrique) (CAC/GL 22R-1997) et les Principes et directives pour l'échange d'informations dans les situations d'urgence en matière de sécurité sanitaire des aliments (CAC/GL 19-1995).

Justification

9. Il est de plus en plus admis que la coordination des activités entre les organismes de réglementation nationaux et régionaux doit être intégrée et améliorée, afin d'assurer une meilleure protection de la vie et de la santé des personnes, des animaux et des végétaux, ainsi que de l'environnement, sans créer d'obstacles inutiles au commerce.

10. Il est essentiel de disposer de législations efficaces dans le domaine de l'alimentation pour protéger la santé et la sécurité des consommateurs. De plus, une législation dans ce domaine est indispensable pour permettre aux pays de garantir la sécurité sanitaire et la qualité des denrées alimentaires qu'ils exportent, et de s'assurer que les aliments importés sont bien conformes aux exigences nationales.

11. Des inquiétudes sont attachées à l'utilisation de pesticides, de médicaments vétérinaires et d'additifs alimentaires, à la présence de toxines microbiennes et de contaminants, ainsi qu'à la résistance aux antimicrobiens et aux nouvelles menaces telles que la grippe aviaire.

12. Les défis qui se posent dans la région Afrique en matière de contrôle des aliments tiennent notamment à des règlements dépassés et à un manque de rigueur dans l'application des lois, à des capacités de gestion insuffisantes en matière de sécurité sanitaire des aliments, et au chevauchement des mandats des divers services responsables.

13. Les législations existantes sont souvent dépassées et fragmentées, ce qui limite leur capacité de satisfaire aux exigences découlant des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles au commerce.

14. La nécessité d'harmoniser la législation relative aux aliments en Afrique a été l'objet d'un débat lors de différentes sessions du Comité de coordination depuis 1974, mais aucun progrès n'a été fait à cet égard.

15. Dans de nombreux pays de la région, les législations et les règlements n'ont pas toujours été mis à jour ou au contraire ont été modifiés à plusieurs reprises, contribuant ainsi à créer un labyrinthe de règles que les organismes de régulation, l'industrie alimentaire et les consommateurs ont du mal à comprendre et à mettre en application. Les modifications apportées aux textes de lois ont pu être guidées par la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire pour le marché intérieur ou encore de promouvoir les exportations. Les instruments législatifs s'appliquent alors exclusivement à des produits ou à des activités précis, si bien que l'ensemble du système finit par manquer de cohérence et par devenir trop complexe, créant des obstacles au commerce international.

16. Face à la croissance rapide de l'industrie alimentaire, à l'augmentation des échanges commerciaux au sein de la région et aux exigences des consommateurs, qui demandent des aliments sans danger pour la santé, il convient d'actualiser les législations existantes en procédant de manière pragmatique, afin de protéger les consommateurs et de faciliter les échanges commerciaux interafricains.

17. La législation alimentaire doit être fondée sur l'analyse des risques. Conformément au Manuel de procédure¹, il faut adopter une approche fondée sur le risque, plutôt que sur les produits.

18. Une approche «de la ferme à la table» est préconisée: pour être efficace, la législation doit prescrire la traçabilité des denrées destinées à la consommation humaine et à l'alimentation des animaux, ainsi que des ingrédients qui les composent (Principes applicables à la traçabilité/au traçage des produits en tant qu'outil d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires, CAC/GL 60-2006). Pour assurer la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, il convient de prendre en considération tous les aspects de la chaîne de production alimentaire dans sa continuité, à partir de la production primaire et de la production d'aliments pour animaux et jusqu'à la vente ou à la fourniture des denrées alimentaires au consommateur, étant donné que chaque élément peut avoir un impact potentiel sur la sécurité des denrées alimentaires.

19. Les directives relatives à la législation alimentaire définiront les exigences en termes de compétences du personnel et de qualités des infrastructures, y compris l'existence de laboratoires accrédités, aux niveaux national et régional, aux fins de la mise en application.

¹ [Manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius, vingt-sixième édition.](#)

20. Les directives viseront à faciliter les échanges commerciaux au sein de la région, à faire en sorte que les exploitants du secteur alimentaire puissent fournir des aliments qui ne présentent pas de danger pour la santé, à favoriser l'accès aux marchés et à renforcer la confiance des consommateurs.

Recommandation

21. Compte tenu de l'analyse ci-dessus, il est recommandé que le Comité FAO/OMS de coordination pour l'Afrique, à sa vingt-troisième session, entame de nouveaux travaux visant à élaborer des directives relatives à l'harmonisation de la législation sur les denrées alimentaires, dans la région, et qu'il présente le document de projet ci-joint (annexe 1) à la Commission du Codex Alimentarius, pour approbation à sa quarante-troisième session.

DOCUMENT DE PROJET**PROPOSITION DE NOUVEAUX TRAVAUX VISANT À ÉLABORER DES DIRECTIVES RELATIVES À L'HARMONISATION DE LA LÉGISLATION SUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES DANS LA RÉGION COUVERTE PAR LE COMITÉ DE COORDINATION DU CODEX POUR L'AFRIQUE****1. Objectif et champ d'application**

Les travaux proposés ont pour objectif d'élaborer des directives relatives à l'harmonisation de la législation sur les denrées alimentaires dans la région couverte par le Comité de coordination du Codex pour l'Afrique (ci-après «les directives»), afin de permettre aux États Membres de mettre en place un système de contrôle des aliments fondé sur les risques ou d'actualiser le dispositif existant. Il s'agit de protéger la vie et la santé des personnes, les intérêts des consommateurs, la santé et du bien-être des animaux, la santé des végétaux ainsi que de l'environnement, et d'assurer la loyauté des pratiques commerciales, tout en garantissant la libre circulation des denrées destinées à la consommation humaine et à l'alimentation des animaux, produites et commercialisées dans les pays africains. Les directives proposées aideront les États Membres à élaborer des législations alimentaires harmonisées applicables à toutes les denrées destinées à la consommation humaine et à l'alimentation des animaux, produites et commercialisées dans la région. Les procédures relatives aux importations et aux exportations seront définies conformément aux principes énoncés dans les directives applicables émanant du Comité du Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CCFICS).

2. Pertinence et actualité

La question d'une législation alimentaire type a été l'objet d'un débat pendant la période allant de 1974 à 2015, mais rien n'a été fait en vue de l'élaboration d'une législation harmonisée pour l'Afrique. Depuis, en Afrique, l'intégration régionale a progressé, donnant lieu à une augmentation des échanges commerciaux de denrées alimentaires, accompagnée d'inquiétudes croissantes des consommateurs quant à la sécurité sanitaire des aliments. Face à ce défi, des normes et des règlements techniques applicables aux denrées destinées à la consommation humaine et à l'alimentation des animaux ont été élaborés, mais ces instruments ne sont pas harmonisés et sont donc susceptibles de constituer un obstacle potentiel au commerce.

La présente proposition répond à la nécessité, pour les États Membres du Comité FAO/OMS de coordination pour l'Afrique, d'améliorer les systèmes de contrôle des aliments, de promouvoir un cadre juridique harmonisé, de renforcer les capacités des organismes de réglementation et d'encourager l'adoption d'une approche fondée sur les risques aux fins de l'élaboration des règlements applicables aux aliments. Les directives permettront d'encourager l'adoption d'une approche «de la ferme à la table» fondée sur les risques aux fins de la protection des consommateurs et de la facilitation du commerce.

Les directives pourront permettre non seulement de lever les restrictions aux échanges, mais aussi de libérer des ressources que les pays exportateurs comme les pays importateurs pourront utiliser à meilleur escient dans des secteurs où les risques sont plus pressants.

3. Principales questions à traiter

Les directives proposées aborderont les points suivants: les principes généraux de la législation régissant les denrées destinées à la consommation humaine et à l'alimentation des animaux, l'analyse des risques, la gestion de la sécurité sanitaire des aliments, la consultation et l'information du public, les obligations relatives au commerce des denrées alimentaires, les directives et les principes applicables aux importations et aux exportations, les responsabilités des exploitants du secteur alimentaire et des autorités compétentes, la traçabilité et le rappel des produits, l'emballage et l'étiquetage et la reconnaissance mutuelle, éléments qui constituent globalement le cadre horizontal sur lequel s'appuient toutes les mesures relatives aux denrées destinées à la consommation humaine et à l'alimentation des animaux. Les travaux proposés permettront d'élaborer des directives relatives à l'harmonisation de la législation alimentaire en Afrique, fondées sur une approche préventive et intégrée visant à réduire le risque de maladies d'origine alimentaire.

4. Évaluation au regard des Critères régissant l'établissement des priorités des travaux**Critère général:**

Protection du consommateur contre les risques pour la santé, sécurité sanitaire des aliments, garantie de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires, prise en compte des besoins des pays en développement.

Les travaux proposés aideront les pays d'Afrique à élaborer des législations propres à protéger le consommateur contre les risques pour la santé, à assurer la sécurité sanitaire des aliments et à garantir la loyauté des pratiques dans le commerce des denrées alimentaires.

Critères applicables aux questions générales

a) *Diversité des législations nationales et obstacles au commerce international qui semblent, ou pourraient, en résulter:*

Dans de nombreux pays de la région, les législations et les règlements n'ont pas toujours été tenus à jour ou ont été modifiés à plusieurs, contribuant ainsi à créer un labyrinthe de règles que les organismes de régulation, l'industrie alimentaire et les consommateurs ont du mal à comprendre et à mettre en application. Les législations alimentaires actuelles, qui ne sont généralement pas fondées sur les risques, sont fragmentées et font souvent double emploi. Par ailleurs, les principes de l'équivalence et de la reconnaissance mutuelle sont rarement mis en œuvre. Les directives permettront d'aider les pays à régler ces problèmes et à actualiser leur législation afin de faciliter le commerce tout en protégeant la santé des consommateurs.

b) *Portée des travaux et détermination des priorités dans les différents domaines d'activité:*

Voir la section 3 ci-dessus.

c) *Travaux déjà entrepris dans ce domaine par d'autres organisations internationales et/ou suggérés par le ou les organismes internationaux ou intergouvernementaux compétents:*

Les directives visant à harmoniser la législation alimentaire ne font pas l'objet d'autres travaux dans la région. Les travaux proposés aux fins de l'élaboration de directives relatives à l'harmonisation de la législation sur les denrées alimentaires en Afrique, s'appuieront sur les documents suivants:

- i) *Food Safety and Nutrition Food Law Guidelines*, Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique, 2002 (directives relatives à la législation alimentaire pour la sécurité sanitaire des aliments et la nutrition)
- ii) *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments: directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*, FAO/OMS, Rome, 2003 – Étude FAO Alimentation et Nutrition
- iii) *National Food Safety System in Africa – A situation analysis* (systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments en Afrique – analyse de situation). Document établi par le Bureau régional de la FAO pour l'Afrique en vue de la Conférence régionale pour l'Afrique sur la sécurité sanitaire des aliments, octobre 2005. CAF 05/2
- iv) *FAO/WHO Model Food Law* (législation alimentaire type)ⁱ. FAO/OMS, 2003.

d) *Aptitude de la question à la normalisation*

Le Comité de coordination est d'avis que l'élaboration de directives relatives à l'harmonisation de la législation alimentaire dans la région contribuera à régler les problèmes qui ont été relevés.

e) *Dimension internationale*

Le Comité de coordination a constaté que l'élaboration de directives relatives à l'harmonisation de la législation alimentaire dans la région était nécessaire pour remédier au caractère fragmenté et dépassé de la législation existante et pour favoriser le commerce mondial, tout en protégeant la santé des consommateurs et en assurant la loyauté des pratiques dans le commerce des denrées alimentaires, comme indiqué au point a) ci-dessus.

5. Pertinence au regard des objectifs stratégiques du Codex

Les travaux proposés se rapportent directement à l'objectif 1 du Plan stratégique du Codex pour 2014-2019, visant à promouvoir des cadres réglementaires cohérents. Ils s'inscrivent en particulier dans le cadre de l'objectif 1.2, visant à déterminer de façon proactive les enjeux émergents et les besoins des Membres et, lorsqu'il y a lieu, à élaborer les normes alimentaires requises afin d'y répondre. Ils vont aussi dans le sens de l'objectif 2 (veiller à l'application des principes de l'analyse des risques et des avis scientifiques dans l'élaboration des normes du Codex) et, en particulier, de l'objectif 2.3 (augmenter les contributions scientifiques des pays en voie de développement).

Les travaux sont également en lien avec l'objectif 2 du Plan stratégique du Comité de coordination pour l'Afrique pour 2014-2019 (élaborer des normes alimentaires régionales pour l'Afrique qui traitent des enjeux actuels et futurs relatifs aux aliments) ainsi qu'avec l'objectif 4 (utiliser les normes Codex et textes apparentés pour améliorer la qualité et la sécurité sanitaire des aliments dans les pays membres du Comité de

coordination), en particulier l'objectif 4.3 (encourager et aider les pays membres du Comité de coordination à harmoniser leurs législation et réglementation alimentaires à la lumière des normes Codex et textes apparentés), et les activités correspondantes: encourager les pays membres du Comité de coordination à échanger et à se concerter au niveau des communautés économiques régionales en vue d'harmoniser les législations et réglementations alimentaires nationales, et renforcer les capacités des pays membres à la transcription des normes Codex dans les législations et réglementations alimentaires nationales.

6. Information sur la relation entre la proposition et les autres documents du Codex

Les travaux proposés s'appuieront sur un certain nombre de documents élaborés par le CCFICS, en particulier les suivants:

- *Principes et directives pour l'échange d'informations dans les situations d'urgence en matière de sécurité sanitaire des aliments* (CAC/GL 19-1995),
- *Principes applicables à la traçabilité/au traçage des produits en tant qu'outil d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires* (CAC/GL 60-2006),
- *Principes applicables à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 20-1995).

7. Avis scientifiques d'experts – nécessité et disponibilité

Il n'est pas envisagé à ce stade de faire appel à des experts, pour avis scientifiques.

8. Contributions techniques de la part d'organismes externes – déterminer les besoins pour planifier les travaux

On sollicitera l'avis d'experts de la FAO et de l'OMS, notamment de ceux qui participent à l'élaboration du document sur les perspectives et directives relatives à la législation sur les denrées alimentaires, y compris la nouvelle législation alimentaire type. Par ailleurs, les Membres demanderont l'assistance et l'avis des services juridiques de la FAO et de l'OMS.

9. Exécution et autres conditions

ACTIVITÉS	CALENDRIER PROPOSÉ
Approbation des travaux par la Commission du Codex Alimentarius, à sa quarante-troisième session	2020
Examen du projet de législation alimentaire harmonisée, à l'étape 3, par le Comité de coordination du Codex pour l'Afrique, à sa vingt-quatrième session	2021
Adoption à l'étape 5 par la Commission du Codex Alimentarius, à sa quarante-cinquième session	2022
Examen à l'étape 7 par le Comité de coordination du Codex pour l'Afrique, à sa vingt-cinquième session	2023
Adoption finale par la Commission du Codex Alimentarius, à sa quarante-septième session	2024

T:\EB\food law.doc

Références

- *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law* (perspectives et directives relatives à la législation alimentaire et nouvelle législation alimentaire type)
- http://europa.eu.int/comm/dgjs/health_consumer/food_safety/htm
- *Food Safety Modernization Act* (loi sur la modernisation des règles en matière d'innocuité des produits alimentaires) de l'Agence des États-Unis chargée des produits alimentaires et pharmaceutiques (FDA), https://www.fda.gov/food/guidance_regulations/fsma
- Patricia and Curtis, *An Operational text book guide to food laws and regulations* (guide pratique sur les législations et les règlements alimentaires)
- Management de la sécurité des denrées alimentaires. ISO 22000:2018
- *The structure of European food law, MDPI* (structure de la législation alimentaire européenne), <https://www.mdpi.com/2075-471X/2/2/69>
- *Food Safety and Standards Act, 2006, Rules 2011, Regulation 2011* (Loi de 2006 sur la sécurité sanitaire des aliments et les normes correspondantes, règles et règlement de 2011). Commercial law publishers of India, PVT Limited
- *FAO/WHO Model Food Law* (législation alimentaire type). FAO/OMS, www.fao.org/agn/food/pdf/food_law.pdf