

## Sécurité alimentaire, sécurité juridique et normes alimentaires

Castang C.

*in*

Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.).  
La sécurité alimentaire en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26

1995

pages 119-128

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI951145>

To cite this article / Pour citer cet article

Castang C. **Sécurité alimentaire, sécurité juridique et normes alimentaires.** In : Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.). *La sécurité alimentaire en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 119-128 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# Sécurité alimentaire, sécurité juridique et normes alimentaires

Charles Castang

Université d'Aix-Marseille III (France)

**Résumé.** La sécurité alimentaire ne peut être réduite à ses aspects quantitatifs. Les récents accords du GATT, destinés à faciliter et multiplier les échanges de marchandises ont pris en compte, de façons expresses les « normes du Codex alimentaires » destinées, notamment, à protéger le consommateur dans sa santé. Cette sécurité vient rejoindre la sécurité juridique des opérateurs économiques, qui ont besoin d'un cadre normatif pour procéder à leurs échanges commerciaux et/ou humanitaires. Les accords du GATT (1994) posent les règles générales à respecter dans l'élaboration et l'adoption des normes alimentaires dans le but de protéger le consommateur mais, également, de ne pas constituer des entraves techniques au commerce des denrées. Ces accords prévoient également le règlement des différends et la nécessité de contrôles, tâches dévolues à la future Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Les accords du GATT et la future OMC modifient – *de facto* – le rôle et le fonctionnement des organismes normalisateurs des denrées alimentaires, à commencer par le Codex alimentaire, qui est un organisme mixte FAO/OMS. Le « Nouveau Codex », dans ses objectifs, rejoindra ainsi les méthodes d'approche de l'harmonisation alimentaire telle qu'elle fonctionne au sein de la CEE/UE depuis l'Acte Unique de 1986. On s'achemine ainsi vers un « droit mondial de l'alimentation », qui privilégie les normes horizontales plutôt que verticales et qui inclut progressivement les contrôles privés autant que publics dans son champ d'application, au travers de la « gestion de la qualité » et les « certifications ». Les priorités actuelles dans la construction du droit de l'alimentation consistent à l'élaboration d'une « directive-cadre », véritable synthèse des principes de ce droit, à la vulgarisation du Code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires ainsi qu'à l'élaboration d'une Charte du commerce de l'alimentation.

**Mots clés.** Sécurité alimentaire – Sécurité juridique – Normes alimentaires – GATT – OMC – Codex alimentaire.

**Abstract.** Food security cannot be reduced to its quantitative aspects. The recent GATT agreements, aimed at facilitating and increasing exchanges, took into account Codex Alimentarius standards aimed in particular at protecting the health of consumers. This security is added to the legal security of economic operators who require a framework of standards for their commercial and/or humanitarian exchanges. The GATT agreements (1994) lay down the general rules to be respected in the drawing up and adoption of food standards for consumer protection and also not to form technical barriers to trade in foodstuffs. The agreements also make provision for the settling of disputes and the need for controls; these tasks are assigned to the future World Trade Organisation (WTO). The GATT agreements and the future WTO make a *de facto* change to the role and functioning of foodstuff standards organisations, starting with the Codex Alimentarius, an FAO/WHO code of practice. The objectives of the 'new Codex' are thus similar to the approaches to food harmonisation used in the EC/EU since the 1986 Single Act. There is thus a movement towards a 'world food right' favouring horizontal rather than vertical standards and whose scope of application progressively includes both private and public controls through 'quality management' and 'registration'. Present priorities in the elaboration of law on food consist of drawing up framework guidelines forming a synthesis of the principles of such law, the extension of the code of deontology of international trade in foodstuffs and the drawing up of a food trade charter.

**Keywords.** Food security – Legal security – Food standards – GATT – WTO – Codex alimentarius.

## I – Les aspects juridiques de la sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire est et a toujours été, à des degrés divers, une préoccupation constante des pouvoirs publics nationaux et, depuis quelques décennies, des organisations internationales qualifiées. Ce concept, cependant, peut être entendu de différentes façons, complémentaires entre elles, qui entrent dans ce qu'il est convenu d'appeler la « politique alimentaire ».

Il ne fait aucun doute cependant que, d'une façon très générale, la première approche de la « sécurité alimentaire » est de nature quantitative, ce qui suppose un équilibre minimal à établir entre les besoins

nutritionnels des populations concernées et le volume des aliments destinés à satisfaire ces besoins. En un mot, la sécurité alimentaire est liée à la production et à la mise à disposition des denrées.

Cette « approche quantitative » ne peut cependant, à elle seule, épuiser le sujet. D'autres considérations sont à prendre en compte, telles que l'adaptation des denrées aux besoins physiologiques et culturels des consommateurs, la nécessaire innocuité des denrées pour la santé, la prise en compte de besoins spécifiques pour certaines catégories de consommateurs (par exemple les plus démunis, ou encore, les enfants, les vieillards, etc...) et, évidemment, les besoins spécifiques des pays en voie de développement.

On voit donc que la sécurité alimentaire évolue sans cesse entre les nécessités collectives et les exigences individuelles. Comment résoudre les problèmes ainsi posés ?

Les solutions sont aussi complexes et diverses que les consommateurs collectifs ou individuels eux-mêmes.

Aujourd'hui, pour s'en tenir à quelques « pistes » à la mode, la libre circulation des denrées apparaît, tout au moins pour satisfaire les demandes solvables, comme un levier puissant favorisant la production et, par conséquent, l'élévation quantitative des denrées disponibles sur les marchés mondiaux. Telle est la philosophie sous-jacente du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) qui vient, en 1994, d'aboutir à un « Accord » après des années de négociations connues sous le nom d'*Uruguay Round*.

Certes, les Accords du GATT n'ont nullement pour ambition première la satisfaction humanitaire des besoins alimentaires des populations. Certains pourront même soutenir, avec des arguments dont la force n'est pas négligeable, que le GATT n'est rien d'autre qu'une démarche strictement économique, ne prenant en compte que la demande solvable ou le problème de l'écoulement de stocks... Le consommateur, considéré dans ses besoins quantitatifs, qualitatifs ou dans sa sécurité physique (santé), n'est pas le protagoniste central de ce projet.

Et pourtant, paradoxalement, c'est l'*Uruguay Round* qui, pour la première fois dans l'histoire mondiale de l'alimentation, a inclus dans le dispositif final de l'Accord, en avril 1994, la référence à des normes alimentaires – celle du *Codex alimentarius* entre autres – qui ont pour objet premier la protection du consommateur.

En réalité, ce paradoxe n'est qu'apparent et c'est la conclusion que l'on pourra tirer, dans un premier temps, en démontant le mécanisme de l'Accord signé à Marrakech le 14 avril 1994.

Dans une deuxième phase, nous analyserons la nature technique et juridique de ces normes et les grandes orientations qui en découlent dans un avenir immédiat, en particulier pour les pays de l'Union Européenne.

## II – Normes alimentaires et accords du GATT

Les négociations du GATT, entamées au lendemain du dernier conflit mondial (1948) n'ont jamais été suspendues depuis la période initiale et se sont au contraire poursuivies suivant des « cycles » constituant autant d'étapes intermédiaires. La dernière en date, connue sous la dénomination « d'*Uruguay Round* », a été entamée en 1986 pour se terminer le 14 avril 1994, à Marrakech. Cette longue négociation a ainsi théoriquement pris fin puisque, dès janvier 1995, sera substituée au GATT une nouvelle organisation internationale, l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce).

S'agissant des denrées alimentaires, qui seules nous intéressent dans notre étude, l'*Uruguay Round* a abouti à un accord particulièrement important relatif aux normes techniques appelées à régir le commerce international des denrées alimentaires.

Quel est le mécanisme mis en oeuvre par l'Accord ?

On peut, semble-t-il, distinguer les mécanismes d'élaboration et d'adaptation des normes, des mécanismes de mise en oeuvre des ces normes dans le commerce international.

## 1. Elaboration et adoption des normes alimentaires par les Etats signataires de l'Accord

Les normes concernées sont celles établies par la Commission du *Codex alimentarius* (cf. ci-après) en ce qui concerne les additifs alimentaires, les contaminants, les méthodes d'analyse et d'échantillonnage, les codes et directives en matière d'hygiène. Elles ne couvrent donc pas l'ensemble de ce qu'il est convenu d'appeler « le droit de l'alimentation », qui a un domaine plus étendu. L'Accord vise aussi la santé des animaux et la préservation des végétaux, qui n'entrent pas dans le sujet de notre réflexion mais qui font l'objet de la même approche par le GATT. Notons également que le GATT – et plus tard l'OMC – ne prévoient en aucune façon d'élaborer directement des normes, cette tâche n'étant pas de leur compétence.

### A. Elaboration des normes techniques alimentaires

L'Accord ne conteste pas le droit légitime pour un pays d'adopter unilatéralement les mesures nécessaires « pour assurer la qualité de ses exportations, ou nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, à la protection de l'environnement ou à la préservation des pratiques de nature à induire en erreur, aux niveaux qu'il considère appropriés, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée... soit une restriction déguisée au commerce international... ». Le but est de restreindre, sinon d'éliminer le risque de décisions arbitraires.

### B. Adoption des mesures

Les mesures adoptées doivent reposer sur les fondements scientifiques et techniques disponibles, à charge pour l'Etat, si un autre Etat membre lui en fait la demande, d'apporter les justifications nécessaires. Pour éviter les risques d'erreur ou d'abus dans l'appréciation scientifique, il est recommandé aux Etats membres de participer le plus largement possible aux travaux d'élaboration des normes par les organismes internationaux à activité normative compétents, et, par conséquent, aux travaux de la Commission du *Codex alimentarius*.

### C. Equivalence

Le principe de l'équivalence des normes techniques des autres membres est posé, même si ces normes diffèrent, à la condition d'avoir la certitude qu'elles remplissent les objectifs de leurs propres règlements.

### D. Information préalable

Toutes les fois où, à défaut de normes internationales pertinentes, un Etat-membre projetera d'établir un règlement technique, il fera paraître une information dans une publication appropriée ou informera le secrétariat de l'OMC et donnera, sur demande, tous les éléments nécessaires d'information aux membres intéressés.

### E. Publication et transparence

Les membres feront en sorte que tous les règlements techniques autres que les normes internationales soient publiés et accessibles facilement.

## 2. Mise en oeuvre des normes : règlements des différends et procédures de conformité

### A. Différends

Pour régler les problèmes nés de la mise en oeuvre des réglementations techniques ou des normes de référence, il a été créé un « Comité des obstacles techniques au commerce ». Cette disposition, lorsqu'elle deviendra effective, c'est-à-dire après la mise en place des rouages de l'OMC (en 1995 ?), devrait apporter un changement radical dans le traitement des litiges, puisque le comité substituera une

procédure permanente et multilatérale à la procédure bilatérale actuelle. Certes, celle-ci ne sera pas supprimée, car elle relève de la souveraineté des Etats, mais elle pourra être suppléée, en cas d'échec, par la procédure prévue au sein du « Comité des obstacles techniques », en faisant appel, si nécessaire, à des groupes d'experts. L'Accord attache une importance particulière à l'intervention de ces experts, auxquels il consacre une « annexe 2 » où sont décrites en détail les modalités de l'expertise<sup>1</sup>.

L'Accord consacre également des développements importants aux problèmes que pourraient rencontrer les pays-membres en développement, aussi bien pour l'élaboration que pour l'application des normes. Il est convenu que ces pays en développement pourront bénéficier d'exceptions spécifiées et limitées dans le temps, totales ou partielles, aux obligations résultant de l'Accord. De même, il est prévu d'apporter une assistance technique à ces Etats, tant pour la création d'organismes nationaux à activité normative que pour la participation aux travaux internationaux de normalisation.

### B. Procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation

L'Accord a examiné également ces problèmes car les procédures de contrôle peuvent être détournées de leur justification si elles deviennent un système n'ayant pour objectif qu'une entrave aux importations. La durée des contrôles, des demandes de renseignements, de la demande et la prise d'échantillons, les redevances éventuellement imposées pour les vérifications (telles que les analyses, les critères employés pour le choix des emplacements des installations de contrôle, les procédures d'examen des plaintes et recours...), tous les paramètres énumérés ci-dessus peuvent constituer des entraves au commerce, c'est-à-dire des barrières techniques injustifiées si elles ne sont pas strictement appliquées à un objectif légitime de protection de la santé humaine.

Entrent également dans le champ d'investigation de l'Accord, les procédures proprement dites d'échantillonnage, d'essai et de certification, qui tendent à se développer. A cet égard, citons, l'initiative du Codex, dont il sera question plus loin, qui vient de créer un comité d'études spécialisé sur ces thèmes.

### C. Conclusion

En conclusion de la première partie, il importe de souligner un certain nombre de points :

- L'effet attendu de la conclusion de l'*Uruguay Round* est la réduction significative des obstacles au commerce international (des denrées alimentaires) par la réduction ou la suppression des droits de douane, des contingentements et autres mesures d'effet équivalent. De ce fait, les gouvernements sont en droit de redouter que les mesures sanitaires exprimées au travers des réglementations et des normes nationales soient de plus en plus utilisées à des fins protectionnistes. L'Accord tend à éviter ce risque.

Le moyen d'éviter le risque précité est le recours aux travaux de la Commission mixte FAO/OMS du *Codex alimentarius*.

- La référence aux normes Codex, qui ont une portée mondiale, est-elle de nature à abaisser la protection de la santé des consommateurs, tout au moins des pays les plus développés, qui ont élaboré, de longue date, un droit de l'alimentation sévère ? La question est posée : il y est répondu généralement par la négative, ce qui n'implique pas, pour l'avenir, que les consommateurs de ces pays doivent renoncer à leur vigilance.
- L'Accord conclu à Marrakech, le 14 avril 1994, met un terme aux négociations du GATT et crée un nouvel organisme international : l'OMC dont le siège est à Genève. Encore faut-il que l'Accord de 1994 soit ratifié par les Etats suivant leurs procédures constitutionnelles propres. L'OMC ne pourra devenir effectif et opérationnel qu'à l'issue de ces ratifications par les principaux pays intéressés (rappelez que 114 Etats sont membres du GATT à ce jour...).

Un apport décisif de l'*Uruguay Round* réside dans la procédure de règlement des litiges au sein de l'OMC. Ainsi, les litiges bilatéraux devraient-ils toujours trouver une solution, sauf pour l'Etat-membre « condamné » à se mettre en infraction avec l'Accord et ses propres engagements.

- Notons enfin que ce sont les seuls Gouvernements qui ont négocié l'Accord du GATT. Il faut espérer que les parties concernées (opérateurs économiques, consommateurs, organisations non-gouvernementales) seront informées pleinement des nouvelles perspectives ouvertes par l'*Uruguay Round* et associées aux mécanismes de fonctionnement prévus.

Dès maintenant, cependant, il ne fait aucun doute que le GATT a abouti à une situation nouvelle où les intérêts strictement économiques se trouvent étroitement associés à ceux des consommateurs, par le biais des normes du Codex. Ce n'est pas le moindre paradoxe de l'approche libérale des flux économiques que d'introduire des contraintes inconnues jusqu'à ce jour, sous la forme du droit international tout au moins !

Par ailleurs – inversement – les organismes normalisateurs devront s'adapter à la nouvelle situation, ce que nous allons examiner dans la deuxième partie de cette étude.

### III – La nouvelle approche des normes alimentaires

*« Alors que la tendance économique générale est à la "déréglementation", l'Accord conclu au GATT tend à introduire un régulateur juridique des échanges alimentaires fondé sur les normes élaborées par la Commission du Codex alimentarius ».*

Formulée en ces termes, la proposition qui précède n'est certainement pas inexacte mais elle donne une vue déformée de la nouvelle approche de la sécurité juridique qu'apportent les normes alimentaires.

Pour expliciter ce propos, deux situations seront examinées : celle du Codex alimentarius, celle de l'Union Européenne...

#### 1. Un nouveau « Codex alimentarius » ?

##### A. Le Codex traditionnel

Rappelons que le *Codex alimentarius* actuel, en tant qu'organisation normative, a été fondé en 1962 conjointement par la FAO et l'OMS. Il prenait le relais d'une initiative limitée à l'Europe dont l'intérêt et le succès paraissaient justifier un cadre mondial.

Les objectifs du Codex, jusqu'à ce jour, consistaient à établir des normes mondiales pour les produits alimentaires (finis, semi-finis, bruts) destinés à être livrés au consommateur final. Relevaient de sa compétence, également, l'ensemble des problèmes liés aux produits alimentaires, tels que l'étiquetage. Le Codex, outre les normes, se proposait d'établir des codes d'usage et de bonne pratique ou des lignes directrices, telles que celles établies en matière d'hygiène.

Le but – toujours actuel – était à la fois de protéger la santé des consommateurs et d'assurer la loyauté des pratiques commerciales.

A cette fin, le Codex était structuré en comités (verticaux, horizontaux, géographiques). Un tableau joint en annexe explicite cette structure.

Ce qu'il convient de retenir pour la compréhension de la situation actuelle, c'est la priorité longtemps accordée aux normes (de produits) verticales. A titre d'exemple, les fruits et légumes traités ou en conserve représentent 37 normes définitives, les jus de fruits 21 normes, les graisses et huiles 23 normes ! Au total, plusieurs centaines de normes ont été publiées, au terme de discussions souvent très ardues parce qu'entrant dans les détails les plus infimes de description des produits. Tâche immense, jamais achevée, qu'il est apparu opportun de compléter, d'ailleurs, par des normes horizontales sur : l'étiquetage en général, les additifs, les contaminants, l'irradiation, l'hygiène, l'analyse et l'échantillonnage, les principes généraux (!) et, dernière en date, par l'étude des méthodes de contrôle et de certification. La complexité du système s'ajoutant par ailleurs à une lourdeur reconnue des systèmes d'élaboration, de consultation et d'adoption des normes, a justifié la rédaction et l'édition d'un « manuel de procédure » qui en est rendu aujourd'hui à sa huitième édition (revue, corrigée, complétée...).

En résumé, les travaux du Codex alimentarius constituent à ce jour, un « corpus » d'un tel volume qu'aucun pays n'aurait jamais pu l'élaborer par ses propres moyens. C'est dire son intérêt, notamment pour les pays en voie de développement et pour les opérateurs économiques (publics ou privés) qui peuvent toujours se référer à un texte précis dans le cadre des échanges commerciaux nationaux ou internationaux.

## B. Un nouveau Codex

Les accords du GATT d'avril 1994 vont-ils modifier cette situation ? Va-t-on vers « une nouvelle approche » du droit de l'alimentation au plan international ? Il est encore trop tôt pour le constater mais on peut retenir que le « Comité du Codex sur les principes généraux » – qui propose en quelque sorte une doctrine aux différents Comités du Codex – s'est nettement prononcé (1994), et suggère de nouveaux comportements. D'après lui, il conviendrait de promouvoir l'approche horizontale des problèmes, pour répondre à l'accord du GATT qui fait expressément référence au Codex pour les questions sanitaires dans le domaine des additifs, des résidus, des contaminants, des méthodes d'analyse et d'échantillonnage et d'hygiène alimentaire, ainsi que pour l'évaluation des risques, qui sous-tend les problèmes de contrôle et de certification...

Parallèlement, les textes déjà adoptés devront être revus pour être « allégés » et réduits à l'essentiel, c'est-à-dire à ce qui touche à la santé.

Cette approche suppose que le rassemblement des données scientifiques touchant la santé soit renforcé, que le rôle des experts scientifiques soit accru, que les problèmes de contrôles publics et privés (assurance qualité et certification) soient approfondis, que les pays en voie de développement soient mieux assistés dans ces problèmes. Il a été recommandé également, par le comité des principes généraux, que soit créé un nouveau Comité du Codex chargé des problèmes d'importation et d'exportation.

Ainsi, si les recommandations et tendances énoncées ci-dessus se concrétisent, on peut s'attendre à une modification substantielle du comportement des opérateurs économiques. Aux normes verticales détaillées seraient substitués des contrats commerciaux de nature privée, décrivant les denrées sans référence obligatoire aux normes – étant entendu que tout ce qui touche la santé, l'étiquetage, le contrôle devrait répondre strictement aux normes ou recommandations du codex.

C'est en ces termes qu'il faut interpréter l'idée de « réglementation » évoquée en préambule ci-dessus.

## 2. Droit communautaire de l'alimentation, *Codex alimentarius* et Accord du GATT

A ce stade de nos développements, on ne peut éviter la question : comment vont s'articuler les tendances internationales d'harmonisation du droit de l'alimentation, compte tenu des politiques conduites jusqu'ici, en particulier dans l'Europe des Douze ? Un court raccourci de la politique menée par la CEE dans le droit de l'alimentation aidera à comprendre les options actuelles.

### A. Les normes CEE

Il convient de distinguer deux étapes, très nettement marquées dans l'évolution de l'approche normative.

Entre 1962 et 1985, la libre circulation des marchandises et denrées, qui constitue l'un des fondements principaux du Traité de Rome, a généré l'ambition d'une politique d'harmonisation complète du droit de l'alimentation dans l'Europe des Six, qui s'est élargie progressivement à neuf et à douze. C'est ainsi qu'ont été harmonisées les règles de production et de commercialisation des chocolats, des sucres, miels, jus de fruits, cafés, confitures, eaux minérales, graisses.

Dans le même temps (dès 1962) des « directives » ont harmonisé les autorisations d'emploi des colorants, additifs, conservateurs, matériaux au contact... De plus, à côté de cette harmonisation fondée sur la libre circulation, la Politique Agricole Commune (PAC) a organisé le marché (et par voie de conséquence la production et la commercialisation) des produits laitiers, des fruits et légumes, des produits de la pêche, des vins et spiritueux.

Oeuvre considérable, en fin de compte, mais qui a aussi fait prendre conscience de l'impossibilité d'aller plus loin dans des délais raisonnables, d'autant que la Communauté, en s'élargissant à de nouveaux membres (et notamment aux pays anglo-saxons), introduisait en son sein des Etats où la solution des problèmes était beaucoup moins portée à l'intégration, y compris juridique.

A partir de 1985, s'ouvre une deuxième approche (la « Nouvelle approche » de l'harmonisation) définie par le Livre blanc de 1985 et une communication de la Commission au Conseil (« Livre blanc bis ») rela-

tive aux seules denrées alimentaires (novembre 1985). Cette approche tirant les conséquences du fameux arrêt « Cassis de Dijon » (1979), confirmé à plusieurs reprises par la Cour de Justice de Luxembourg, pose le principe, sous certaines conditions, de la reconnaissance mutuelle des droits alimentaires nationaux.

C'est ainsi que, depuis 1985, l'approche verticale de l'harmonisation est abandonnée au profit des domaines à portée générale touchant la protection de la santé, la loyauté des transactions, la protection des consommateurs (notons, au passage, que le « consommateur » en tant que tel n'était pas visé dans le Traité de Rome et que référence expresse à ses besoins et droits n'y est faite que dans le Traité de Maastricht, signé plus de trente ans après !).

Quoiqu'il en soit, en fonction de la « Nouvelle approche », la Communauté a posé ou complété les règles – sous forme de directives ou règlements – des « contrôles » alimentaires, des conditions d'emploi des additifs, de l'étiquetage, et de l'information préalable des partenaires et de la commission sur les projets de réglementation. Parallèlement, elle protégeait les spécificités nationales (appellations d'origine, de provenance, etc.) par des règlements de 1992 en cours d'application à ce jour.

Enfin, le principe d'une directive-cadre sur les denrées alimentaires a été retenu mais n'est pas encore concrétisé.

### B. Vers un droit mondial de l'alimentation ?

Des analyses qui précèdent sur l'activité et l'évolution des organismes normalisateurs les plus importants (Codex - CEE/UE) ainsi que des dispositions incluses dans les accords du GATT de 1994, on peut retenir un certain nombre de convergences troublantes, de nature à modifier l'approche future de ces problèmes.

- La déréglementation de l'économie, liée à l'ambiance générale de libéralisme, n'a pu éviter le recours aux normes alimentaires pour introduire un minimum de sécurité dans les échanges de denrées.

Cette sécurité est double : elle vise d'une part les opérateurs économiques qui ont besoin d'un référentiel commun pour éviter l'anarchie, l'arbitraire et les litiges dans les échanges. Elle vise aussi la sécurité physique du consommateur, qui implique la protection de sa santé. Celle-ci peut être compromise soit par des denrées dont l'élaboration ne reposerait pas en premier lieu sur l'innocuité. Elle peut aussi être mise en cause par le commerce de denrées contaminées ou dégradées par le temps. L'exemple des produits irradiés après Tchernobyl qui ont été écoulés – semble-t-il – dans des pays en voie de développement (c'est-à-dire sans défense efficace) est le plus souvent cité.

- Le recours aux normes – pour éviter de tomber dans l'excès de réglementations figées – doit essentiellement reposer sur des critères généraux touchant l'hygiène, la conformité, les contrôles (publics ou privés). De ce fait, les normes horizontales prennent une valeur particulière, qui devrait déboucher sur des procédures contraignantes, donc obligatoires, et sur la mise en jeu, éventuellement judiciaire, des responsabilités. A cet égard, Codex et CEE/UE sont loin d'avoir terminé travaux et propositions mais il est à souligner que ces questions seront au coeur des réflexions à conduire dans la prochaine décennie. On a donc abouti, au terme du dernier siècle écoulé, à une approche unifiée des questions alors que, après le Traité de Rome, l'approche Codex et l'approche CEE étaient éloignées l'une de l'autre.

Peut-on, en conclusion, définir quelques points précis qui pourraient servir dans l'avenir de cadre de travail aux juristes spécialisés ?

## IV – La sécurité juridique de demain

### 1. Sécurité juridique et Union Européenne

Il est certain que les travaux de normalisation en cours au sein de la CEE/UE, tels que définis par la « Nouvelle approche », vont se poursuivre et même, compte tenu du renfort des conclusions du GATT, s'amplifier. En substance, la normalisation horizontale va aller de l'avant, dans les pistes déjà ouvertes.



D'autres voies, cependant, doivent être explorées sans tarder, qui s'inscrivent d'ailleurs dans le schéma général déjà admis :

La première est l'impérieuse nécessité de donner au corps des normes alimentaires (directives-règlements) déjà paru, un cadre général de référence, sous la forme d'une directive-cadre, qui fixerait les grands principes du droit de l'alimentation communautaire. Aucun obstacle (sinon une approche excessivement pragmatique qui affiche une certaine indifférence pour les concepts relativement abstraits) ne devrait s'y opposer.

A ce jour, la question des contrôles communautaires (élément non négligeable de la sécurité juridique) a été abordée avec une timidité marquée de la Communauté, qui a préféré la traiter sectoriellement (pour les produits de la pêche, de l'élevage, des fruits et légumes, des boissons alcoolisées) plutôt que globalement. La nécessité, dans certains cas, de contrôles communautaires efficaces s'impose pourtant (à titre d'illustration, citons l'exemple de la pêche qui a opposé, en été 1994, Espagnols, Français et Britanniques, parfois de manière violente...). Une théorie des « produits sensibles » ou des « maillons faibles » devrait être formulée par Bruxelles qui viendrait renforcer la théorie, à notre avis insuffisante, de la seule coopération « en réseau » des administrations nationales de contrôle.

Cette question mériterait, à elle seule, de longs développements car la doctrine officielle de la plupart des Etats est étonnamment pauvre et restrictive...

## 2. Sécurité juridique et Codex

Le tournant que s'apprête à prendre le Codex n'est pas encore, à ce jour, pleinement ressenti par les Etats concernés, victimes en l'espèce de l'indifférence accordée à ces problèmes jugés trop techniques (surtout si on les retire de leur contexte économique) ou encore de l'impossibilité matérielle de suivre les innombrables travaux du Codex (ceci étant surtout vrai pour les pays en développement).

Une prise de conscience, assortie de moyens à dégager pour les pays les plus démunis, est donc nécessaire. A cet égard, la FAO devrait jouer un rôle plus actif et ne pas limiter ses interventions à des approches ponctuelles.

En deuxième lieu, il conviendrait de vulgariser largement certains documents de référence, établis par le Codex et ignorés même par ceux auxquels ils étaient destinés à l'origine. Nous voulons citer en premier lieu le « Code de déontologie du Commerce international des denrées alimentaires » (Référence : CAC/RCP-20-1979 Rev. 1 1985) élaboré en 1979 à l'initiative du Comité des Principes Généraux animé par la France et... pratiquement ignoré à ce jour.

## 3. Sécurité juridique et GATT/OMC

La future Organisation Mondiale du Commerce ne peut s'en tenir à une vision mercantile du commerce des aliments. Il est trop facile, par ailleurs, d'évacuer les problèmes de sécurité en renvoyant la question à un organisme tiers, fut-il issu des Nations Unies, comme le *Codex alimentarius*.

Une initiative peu coûteuse mais contraignante moralement serait pour l'OMC de prendre à son compte le Code de déontologie du Codex précité et, après l'avoir enrichi et complété, d'en faire une Charte du commerce international, susceptible d'être invoquée devant les juridictions internationales compétentes, en cas de contentieux et pas seulement devant un comité d'experts, fut-il de haut niveau scientifique. On ne saurait se contenter, en tout cas, de déclarations générales sans portée juridique (nous faisons allusion à celles de 1980 sur la concurrence loyale que le GATT avait formulées au cours du *Tokyo Round*). Pour faire écho à la mondialisation des problèmes qui touchent le consommateur dans ce qu'il a de plus intime (son alimentation et sa survie), est-il illusoire de croire qu'on ne peut pas introduire solennellement la Morale dans le Commerce ? C'est en tout cas l'ambition que l'on pourrait proposer à ceux qui détiennent le pouvoir de décision.

## Note

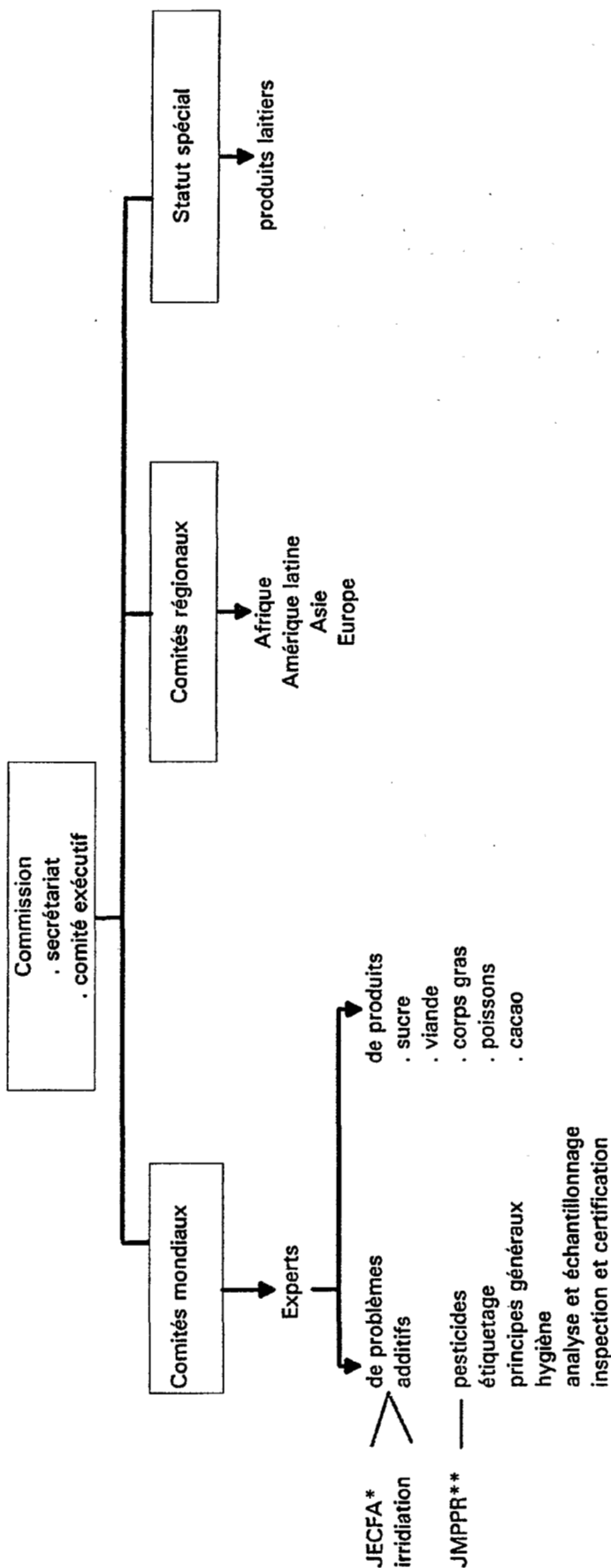
1. Fait curieux, le célèbre avocat des consommateurs, Ralph Nader, a violemment pris position contre cette procédure, qui va soumettre les « Etats-Unis » à un « tribunal irresponsable » (*Le Monde*, 23/08/1994).

## Bibliographie

- Bigwood, Gérard (n.d). *Objectifs et principes d'un droit comparé de l'alimentation*, vol. 4. Bâle : S. Karger.
- Castang Ch. (1992). De la politique agricole à la politique alimentaire. In *Atti del 1° seminario internazionale di studio*, Università degli studi di Parma, 7-8 mai 1992, AIEA2/SIEA, pp. 77-90.
- — (1993). *Principes généraux pour une législation alimentaire dans la Communauté Européenne*. Collège Européen de Parme.
- Deboyer P. (1989). *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*. Louvain : Centre du droit de la consommation.
- Doussin J.P. (1994). GATT, Codex et libre circulation. *Bulletin d'information et de documentation de la DGCCRF*, France.
- Fondu M. (1984). La prise en compte par la CEE des normes Codex. *Actes du Congrès de l'AEDA*, Bruxelles.
- Mattera A. (1988). *Le marché unique européen*. Ed. Jupiter.

ANNEXE

Structure du Codex Alimentarius



\* JECFA : Joint (FAO/WHO) Experts Committee on Food Additives

\*\* JMPPR : Joint (FAO/WHO) Monitoring Programme on Pesticide Residues