



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

ORGANISATION  
MONDIALE  
DE LA SANTÉ



**F**

Point 4.2 de l'ordre du jour

GF 02/5a

**DEUXIEME FORUM MONDIAL FAO/OMS DES RESPONSABLES  
DE LA SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS  
Bangkok (Thaïlande), 12-14 octobre 2004**

**BASE JURIDIQUE DU CONTRÔLE OFFICIEL ET NON OFFICIEL DE LA SÉCURITÉ  
SANITAIRE DES ALIMENTS:**

**« Renforcement des services officiels de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments »**

*(Document préparé par l'Afrique du Sud)*

**1. INTRODUCTION**

Au fil des années, divers dispositifs d'inspection et de certification des aliments ont été mis en place dans un certain nombre de pays pour faire face à la gestion des risques d'origine alimentaire pour la santé humaine. En Afrique du Sud, il est admis depuis longtemps que le contrôle des denrées alimentaires est une tâche partagée entre différentes autorités et instances aux niveaux national, provincial et local, et institutions diverses. Les denrées alimentaires ne sont pas toujours uniquement réglementées en tant que telles et obéissent parfois aussi à la législation concernant les animaux, produits d'origine animale, végétaux ou produits d'origine végétale. Ces contrôles répondent à des préoccupations de santé publique comme l'innocuité des aliments, la nutrition, la qualité ainsi que la santé des animaux et des végétaux. Un même produit est donc souvent vérifié par des autorités diverses et nombreuses qui appliquent un ensemble de dispositions différentes, voire même agissent dans une optique et pour des motifs divergents.

**2. CONTRÔLE OFFICIEL**

**Cadre législatif et missions des intervenants**

On trouvera ci-après la liste des lois concernant les aliments et les questions connexes en vigueur en Afrique du Sud, et des autorités chargées de les administrer et de les faire appliquer.

**2.1 Ministère de la santé**

- a) Loi de 1972 concernant les produits alimentaires, cosmétiques et désinfectants (loi n° 54 de 1972). Ce texte régit la production, la commercialisation et l'importation de toutes les denrées alimentaires du point de vue de la sécurité et de la santé publiques, sous la tutelle de la Direction du contrôle des aliments au Ministère de la santé. Les autorités locales sont chargées de veiller à l'application générale de la loi dans leur ressort tandis que les autorités sanitaires provinciales assurent le contrôle des importations pour le compte des services centraux du ministère.
- b) Loi de 1977 concernant la santé (loi n° 63 de 1977). Ces dispositions réglementent les aspects relatifs à l'hygiène des locaux en contact avec les aliments (y compris les abris pour la traite) et leur transport. Leur administration incombe également à la Direction du contrôle des aliments au

Ministère de la santé et les autorités locales en assurent l'application dans leur ressort. En l'absence d'autorités locales, les services de santé provinciaux veillent au respect de ces dispositions dans les régions.

- c) Loi de 1974 relative à la réglementation sanitaire internationale (loi n° 28 de 1974). Certaines dispositions de cette loi ont trait aux aliments. Le Ministère de la santé est chargé de délivrer les agréments aux denrées destinées à la consommation fournies dans l'enceinte des ports et aéroports, ainsi que sur les navires et aéronefs. La loi spécifie également les conditions d'hygiène auxquelles doit satisfaire leur manipulation. Les autorités sanitaires provinciales procèdent aujourd'hui aux opérations d'agrément pour le compte des services centraux du ministère. Elles sont légalement tenues d'inspecter les locaux et de prélever des échantillons d'aliments aux fins d'analyses.
- d) Loi de 1965 concernant les médicaments et substances apparentées (loi n° 101 de 1965). La Direction de la gestion des médicaments au Ministère de la santé administre et fait appliquer cette loi qui prévoit, entre autres, l'homologation des médicaments vétérinaires ainsi que celle des denrées alimentaires et des compléments nutritionnels ayant des incidences sur la santé ou à propos desquels il est fait des allégations concernant la santé.

La Constitution accorde en parallèle aux services nationaux et provinciaux des compétences législatives en matière sanitaire.

Aux termes du Plan sanitaire national, l'Autorité sanitaire nationale (National Health Authority – NHA) a pour mission de développer l'ensemble des soins de santé et d'en assurer la fourniture dans le pays. Il lui incombe également de définir la politique nationale et de conduire la planification stratégique en la matière, de coordonner la mise en œuvre des programmes et le fonctionnement de l'ensemble du système de santé national. Elle élabore les lignes directrices, normes et règles qui seront appliquées à l'ensemble du système de santé et traduit cette politique en programmes de développement sanitaire intégrés pertinents. Les grandes orientations de politique sont arrêtées à l'échelon central où s'élabore aussi la législation sanitaire. La NHA veille à mettre en œuvre les priorités, plans et stratégies nationaux tout en coordonnant les prestataires de services nationaux. Les relations internationales relèvent aussi de ses attributions.

On trouvera ci-après certaines attributions du Ministère de la santé telles qu'elles sont énoncées dans le Livre blanc:

- piloter l'élaboration de la politique et de la législation sanitaires, y compris le développement du système de santé;
- montrer la voie à suivre en matière d'assurance qualité, y compris pour l'élaboration des normes et des règles;
- mettre au point un système d'information coordonné et suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de santé nationaux;
- mettre en place un cadre réglementaire approprié pour les secteurs de la santé dans les domaines public et privé, réglementer les activités sanitaires connexes dans d'autres secteurs;
- établir des relations avec les services de santé nationaux des autres pays et les organisations internationales.

Le Livre blanc donne également pour mission à la Direction du contrôle des aliments d'élaborer des normes concernant l'hygiène des aliments, les additifs et l'étiquetage en vue de leur identification. Elle veille à la sécurité sanitaire des aliments en mettant en place la réglementation et en éduquant le public; met en œuvre les normes internationales et participe à leur élaboration. La législation relative à la nutrition doit être revue et renforcée et les moyens mis en œuvre pour assurer son application, aux fins notamment de:

- préserver l'allaitement maternel et contrôler la commercialisation des aliments pour nourrissons et enfants en bas âge;
- rendre obligatoire l'enrichissement du sel en iode;
- imposer l'enrichissement des aliments de base pertinents;
- veiller à l'innocuité et à la qualité des aliments.

La loi de 1972 concernant les produits alimentaires, cosmétiques et désinfectants confie au ministre et au directeur général de la santé un certain nombre de missions, qui ont été pour la plupart déléguées à des échelons inférieurs au sein des services centraux et notamment à la Direction du contrôle des aliments. On en trouvera la liste ci-après:

- habilitation des inspecteurs;
- habilitation des chargés d'analyses;
- habilitation des autorités locales;
- approbation des détentions prolongées pour motifs sanitaires;
- acceptation des garanties concernant la détention prolongée pour motifs sanitaires;
- promulgation des décrets relatifs à l'élimination d'une denrée alimentaire importée;
- élaboration de règlements conformément aux dispositions de la section 15 de la loi;
- décision de divulguer les informations contenues dans les rapports d'analyse;
- application d'une disposition de la loi, quelle qu'elle soit, à une denrée alimentaire en transit vers un autre pays;
- autorisation de mise sur le marché des aliments irradiés.

La Direction chargée du contrôle des aliments est le point de contact national de la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius en Afrique du Sud. Cette décision a été prise en accord avec les autres acteurs majeurs du secteur, à savoir le Ministère de l'agriculture et le Ministère du commerce et de l'industrie, avec l'assentiment des membres restants du comité national du Codex, c'est-à-dire le Ministère des affaires étrangères et le Forum national des consommateurs.

Aux termes du Livre blanc, la Direction de la nutrition élabore aussi les politiques, stratégies et lignes directrices du programme national intégré de nutrition. Les laboratoires nationaux de chimie légale sont, quant à eux, chargés de fournir des services de laboratoire de qualité, au niveau national, à l'intention des autorités de médecine légale et de police, en contrôlant la conformité réglementaire des substances chimiques dangereuses pour la santé.

Le Ministère de la santé coordonne le secteur de la santé de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et est chargé, à ce titre, de piloter l'élaboration des politiques relatives à la sécurité sanitaire des aliments et aux questions connexes.

## **2.2 Les services de santé provinciaux**

Comme le prévoit la Constitution, les services de santé provinciaux remplissent une mission de supervision auprès des autorités locales. Le Plan national de santé stipule que les instances sanitaires provinciales apportent leur soutien aux services de santé du district, assurent le suivi et l'évaluation de leurs activités.

Conformément au Livre blanc, les services de santé provinciaux sont chargés d'améliorer et de suivre l'état sanitaire des populations de la province. Il leur appartient de mettre sur pied et de financer un système de santé et de prise en charge efficace, en dotant l'ensemble de la province d'un système sanitaire fondé sur la disponibilité de soins de santé primaires au niveau du district.

Les autorités sanitaires provinciales auxquelles ont été fusionnés les bureaux régionaux de l'ancien Ministère de la santé nationale et de l'évolution de la population, effectuent aujourd'hui le contrôle des aliments importés pour le compte du Ministère de la santé.

### **2.3 Autorités sanitaires du district et autres autorités locales**

La Constitution demande aux autorités locales d'assurer, de manière suivie, la fourniture de services aux populations. Il leur appartient de créer un environnement sûr et salubre, de pourvoir aux services sanitaires municipaux, d'octroyer les licences aux établissements qui vendent des aliments au public et de surveiller leurs activités.

Conformément au Plan national de santé, les autorités sanitaires du district facilitent la fourniture des soins de santé primaires, gèrent et coordonnent les services, y compris en matière d'hygiène du milieu, de nutrition et de lutte contre les maladies transmissibles ou autres infections. Les services d'utilité publique, y compris les locaux où sont manipulés des aliments, sont du ressort des autorités locales.

Aux termes du Livre blanc, le système de santé doit axer son action sur les districts qui constituent son principal objectif et privilégier une démarche fondée sur les soins de santé primaires. Les autorités sanitaires du district sont tenues de collaborer avec les autres administrations et les ONG (organisations non gouvernementales) pour promouvoir la santé et dans l'exercice de leurs activités à l'échelon local. Elles doivent aussi pourvoir aux services d'hygiène primaire du milieu, œuvrer pour sa défense et son maintien, faire respecter la législation dans ce domaine, y compris en ce qui concerne l'hygiène des aliments, recenser et éliminer les risques sanitaires locaux.

### **2.4 Laboratoires divers**

Les laboratoires de chimie légale du Ministère de la santé, situés à Pretoria et Cape Town, procèdent aux analyses chimiques des aliments qui leur sont remis par les autorités locales et provinciales. Les laboratoires de l'Institut sud-africain de recherche médicale et le laboratoire de pathologie de la province du KwaZulu-Natal effectuent pour le compte du Ministère de la santé les analyses microbiologiques des aliments présentés par les autorités locales et provinciales. La mission des personnels chargés des analyses dans ces laboratoires ainsi que dans un certain nombre d'autres établissements est définie par la loi de 1972 concernant les produits alimentaires, cosmétiques et désinfectants.

Le Plan national de santé pour l'Afrique du Sud prévoit également l'intégration des services de laboratoire dans le système de soins de santé primaire.

### **2.5 L'organisme de normalisation d'Afrique du Sud (StanSA -Standards South Africa)**

La loi de 1993 concernant la normalisation (loi n° 29 de 1993) relève de l'organisme de normalisation d'Afrique du Sud (StanSA), intégré au Bureau sud-africain des normes, qui veille à son application. Certaines dispositions de ce texte concernent, entre autres, les conserves de viande en boîte (qui représentent plus de 10 pour cent du marché de la viande) ainsi que les produits de la mer surgelés et en conserve.

StanSA établit la liste des prescriptions obligatoires liées à la santé, en concertation avec le Ministère de la santé et conformément à la loi de 1993 concernant la normalisation. Le dispositif de contrôle de ces normes repose sur les visites effectuées par des inspecteurs résidents dans les établissements de production ou leurs annexes, pendant la phase de production. StanSA exploite également un programme de label fondé sur des prescriptions facultatives.

StanSA défend les intérêts sud-africains sur les marchés étrangers en veillant à ce que les produits de fabrication locale destinés à l'exportation soient satisfaisants sur le plan de la qualité. Il est l'autorité compétente pour la certification de divers produits alimentaires issus de la mer et propose aux professionnels de la pêche un service de certification à l'exportation.

La section 10 de la loi de 1972 concernant les produits alimentaires, cosmétiques et désinfectants, donne pouvoir à certains agents de StanSA d'effectuer les inspections prévues au titre de son application.

## **2.6 L'administrateur des douanes et impôts indirects**

L'administrateur des douanes et impôts indirects est chargé de contrôler les aliments importés, conformément aux sections 10 et 14 de la loi de 1972 concernant les produits alimentaires, cosmétiques et désinfectants.

## **2.7 Ministère de l'agriculture**

a) Direction de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité

i) Loi de 1990 concernant la normalisation des produits agricoles

La loi de 1990 concernant la normalisation des produits agricoles (loi n°119 de 1990) contrôle et encourage la sécurité sanitaire des produits agricoles et l'élaboration des normes en matière d'assurance qualité (concernant notamment la viande, les produits laitiers, les céréales, certaines conserves en boîte, les fruits et les légumes) sur le marché intérieur et à l'exportation. La Direction de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité en assure l'administration et les Services d'inspection et de quarantaine des produits alimentaires agricoles du Ministère de l'agriculture veillent à son application. Il a été assigné à différentes autorités désignées à cet effet, comme l'Organe de contrôle des exportations de denrées périssables (Perishable Product Export Control Board – PPECB), en ce qui concerne les produits agricoles pour l'exportation, le Conseil sud-africain de la viande rouge (South Africa Meat Industry Council - SAMIC) pour les carcasses de viande destinées au marché national, et Prokon pour les pommes de terre qui seront vendues sur place, la mission de mener sur le terrain les inspections prévues par la loi.

Il s'agit, aux termes du mandat conféré par le texte susmentionné, de mettre en œuvre les mesures visant à contrôler la vente et l'exportation de certains produits agricoles et autres produits apparentés ainsi que de superviser les questions connexes. En fait partie l'élaboration des normes de qualité concernant, par exemple, la composition et l'apparence physique des produits. La loi régit les normes de qualité et l'étiquetage des produits destinés au marché local ou à l'exportation. Elle s'applique à un large éventail de produits comme la viande fraîche, les produits laitiers, les céréales, les conserves en boîte, les fruits et les légumes frais, les jus de fruit, nectars et boissons aromatisées aux fruits, ainsi que le maïs, le blé, etc.

ii) Loi de 1989 concernant les alcools

La loi de 1989 concernant les alcools (loi n°60 de 1989) régit les vins et les spiritueux. La Direction de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité administre la loi et les Services d'inspection et de quarantaine des produits alimentaires agricoles du Ministère de l'agriculture veillent à son application

Il appartient à ces autorités, conformément au mandat qui leur est conféré par la loi, de mettre en place les mesures visant à contrôler la vente et la fabrication à des fins commerciales, de certains alcools; de vérifier la composition et les propriétés de ces produits ainsi que les moyens spécifiques

utilisés pour leur commercialisation; de mettre en place un dispositif de surveillance des importations et des exportations de certains produits contenant de l'alcool et de superviser les questions connexes y afférentes.

- iii) Loi de 2000 concernant la sécurité sanitaire de la viande (loi n° 40 de 2000) et règlements en vigueur pris en vertu de la loi n° 87 sur l'abattage des animaux, la viande et l'hygiène des produits d'origine animale (loi n° 87 de 1967).

La Direction de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité administre la loi. Il appartient aux autorités provinciales et locales de la faire appliquer sur le territoire national.

Ce texte a pour objet de réglementer l'abattage des animaux à viande destinés à la consommation humaine et animale en fixant des normes d'hygiène appropriées. Elle s'applique aussi à la manipulation, au stockage et au transport de la viande et des produits d'origine animale à l'intérieur des abattoirs et à l'extérieur.

- iv) Loi de 1947 relative aux engrais, aliments pour animaux et produits utilisés pour améliorer l'agriculture et l'élevage (loi n° 36 de 1947). La Direction de la sécurité sanitaire des aliments et de l'assurance qualité au Ministère de l'agriculture administre et fait appliquer cette loi qui réglemente l'alimentation animale et les produits employés pour améliorer l'agriculture (pesticides, etc.) et l'élevage.

b) Direction de la santé animale

- i) Loi de 1984 relative aux maladies animales (loi n° 35 de 1984). La loi est administrée par la Direction de la santé animale du Ministère de l'agriculture. Les autorités sanitaires provinciales veillent à la mettre en application sauf dans le cas du contrôle des importations qui relève des services centraux. Ce texte régit ce qui a trait aux animaux et produits d'origine animale, dont la viande, le lait, les œufs et les produits qui en sont issus, du point de vue de la santé animale.

Conformément au texte susmentionné, la Direction est chargée de lutter contre les maladies et parasites des animaux, de prendre des mesures pour améliorer la santé animale et de s'occuper des questions connexes y afférentes comme, par exemple, le contrôle des produits importés d'origine animale.

c) Direction des services phytosanitaires

- i) Loi de 1983 relative aux organismes nuisibles des récoltes (loi n° 36 de 1983)

Conformément à la mission définie par la loi susmentionnée, la Direction des services phytosanitaires est chargée de réglementer les importations et de veiller aux éléments susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'agro-industrie et l'industrie forestière sud-africaines. L'inspection, notamment des aliments importés d'origine végétale, est capitale pour prévenir les maladies phytosanitaires, lutter contre les agents pathogènes dangereux, etc.

Tout citoyen sud-africain a la faculté d'importer des végétaux et des produits d'origine végétale pour autant que ces importations ne représentent pas un risque pour l'agro-industrie, l'industrie forestière et l'environnement. Le même principe s'applique à l'exportation des végétaux et produits d'origine végétale qui ne doivent pas représenter un risque pour l'agro-industrie, l'industrie forestière et l'environnement du pays importateur. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement sud-africain a signé la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV).

La Direction des services phytosanitaires est l'entité nationale chargée de la protection des végétaux en Afrique du Sud.

- d) Direction de la gestion des ressources génétiques
- i) La loi de 1976 relative aux droits des obtenteurs (loi n° 15 de 1976), celles de 1976 concernant l'amélioration du matériel végétal (loi n° 53 de 1976), de 1983 relative aux ennemis des cultures (loi n° 36 de 1983) et de 1997 relative aux organismes génétiquement modifiés (loi n° 25 de 1997), sont administrées par la Direction des services phytosanitaires et la Direction de la mise en valeur des ressources génétiques. Les règlements pris en vertu de ces textes s'appliquent à certaines denrées alimentaires.

La mission de la Direction de la mise en valeur des ressources génétiques est définie, notamment, par les textes suivants: la loi de 1976 relative aux droits des obtenteurs (loi n° 15 de 1976), celles de 1976 concernant l'amélioration du matériel végétal (loi n° 53 de 1976), et de 1997 relative aux organismes génétiquement modifiés (loi n° 25 de 1997). Tous les règlements promulgués en vertu de ces textes s'appliquent à certains aliments qui y sont désignés, ou ont des incidences à leur égard.

## **2.8 Ministère du commerce et de l'industrie**

Loi de 1973 relative à la métrologie et au commerce (loi n° 77 de 1973), et loi de 1963 sur les marques commerciales (loi n° 62 de 1963). Ces deux textes ont trait à l'étiquetage des aliments.

## **2.9 Arrêtés des autorités locales**

De nombreuses autorités locales prennent des arrêtés pour réglementer l'hygiène des aliments qui viennent renforcer la réglementation nationale.

## **3. CONTRÔLE NON OFFICIEL**

### **3.1 EUREPGAP**

Le système EuRepGAP (Global Partnership for Safe and Sustainable Agriculture – partenariat mondial pour une agriculture saine et durable) a été mis en place aux fins de contrôler expressément les aspects liés à la sécurité sanitaire des aliments, au niveau de la production. Le groupe de travail sur les produits de détaillants européens (Euro Retailer Produce Working Group – EuRep) utilise le label GAP (Good Agricultural Practice) comme norme de production pour certifier l'application de bonnes pratiques agricoles par l'industrie agricole et horticole. Pour l'heure, la production des fruits et des légumes frais est conforme à cette norme qui peut aussi être utilisée pour certifier des produits agricoles de toutes sortes destinés à la consommation humaine. Des normes spécifiques concernant les fleurs, productions animales, céréales, le café et les aliments pour animaux sont en cours d'élaboration. La démarche EuRepGAP repose sur la prévention et l'analyse des risques (entre autres par le biais de la procédure HACCP – analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise), ainsi que sur des pratiques agricoles durables fondées sur l'intégration de la protection et la gestion des récoltes, faisant appel aux technologies existantes en vue d'assurer une amélioration constante du système de production agricole.

EuRepGAPAFRICA, prolongement régional d'EuRepGAP, a été créé pour s'occuper des questions concrètes liées à l'application des bonnes pratiques agricoles en Afrique. Comme chacun sait, l'Afrique possède à l'instar des autres régions du monde, une culture originale qui lui est propre. L'application et l'interprétation des protocoles élaborés en Europe seraient donc différentes dans cette partie du monde.

### **3.2 ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (ISO)**

Les normes ISO permettent de développer, produire et fournir des produits et des services avec une efficacité accrue, dans des conditions de sécurité et d'hygiène renforcées. Elles facilitent les échanges entre les pays et les rendent plus équitables. Elles fournissent aux gouvernements les bases technologiques et scientifiques qui sous-tendent la législation en matière de santé, de sûreté et d'environnement. Elles favorisent les transferts de technologie vers les pays en développement. Les normes ISO offrent également une protection aux consommateurs et utilisateurs en général, des produits et services et simplifient leurs existences.

Les normes ISO ont un caractère volontaire. En tant qu'organisation non gouvernementale, l'ISO ne possède pas la capacité juridique de les faire appliquer. Plusieurs pays ont adopté un certain nombre de normes ISO, principalement dans les domaines de la santé, la sûreté ou l'environnement, et les ont intégrées à leur arsenal réglementaire ou y font référence dans leur législation auxquelles elles fournissent une base technologique. Ces choix relèvent de décisions souveraines de la part des autorités réglementaires ou des gouvernements des pays concernés. L'ISO en tant que telle n'a pas d'activité en matière réglementaire ou législative. Malgré leur caractère volontaire, les normes ISO peuvent parfois devenir un impératif commercial comme cela a été le cas avec la norme ISO 9000 relative aux systèmes de management de la qualité.

Les pays en développement, notamment, qui disposent de ressources insuffisantes, devraient tirer profit de cette mine de connaissances. Les normes ISO représentent pour eux un instrument important pour acquérir un savoir-faire technologique de pointe reconnu par l'ensemble de la communauté internationale, accroître leur capacité d'exportation et être compétitifs sur le marché mondial.

En Afrique du Sud, les normes ISO sont administrées par StanSA. Le PPECB (Perishable Product Export Control Board - Organe de contrôle des exportations de denrées périssables) a obtenu la certification ISO 9001:2000 ainsi que les certifications 62 et 65 délivrées par StanSA, qui est membre de l'ISO.

### **3.3 Organismes de certification biologique comme Ecocert**

Ces organisations gèrent des systèmes axés sur le marché qui participent à l'élaboration des normes internationales, renforçant ainsi la sécurité tout au long de la chaîne alimentaire dans leur pays et dans le monde.

### **3.4 Contrôle interne, par exemple, les systèmes de production intégrés**

Ces systèmes, établis sur des normes internationales, concourent à la sécurité sanitaire des aliments dans le monde.

### **3.5 British Retail Consortium (BRC - Consortium britannique de la vente au détail)**

Le label Global Standard-Food mis au point par le Consortium britannique de la vente au détail (BRC) a pour but de préciser les critères de sécurité sanitaire des aliments et de qualité que les producteurs sont tenus d'adopter au sein de leur organisation, s'ils veulent fournir les détaillants britanniques. Sa présentation et son contenu ont été conçus pour permettre à un tiers compétent d'évaluer les locaux, systèmes d'exploitation et procédures d'un fournisseur, afin d'harmoniser les critères de sécurité alimentaire et les procédures de suivi.

Le label requiert:

- l'adoption et la mise en oeuvre du processus HACCP;
- un système de management de la qualité efficace et bien établi;

- le contrôle des normes concernant l'environnement des établissements de production, les produits, processus et la main-d'oeuvre.

À Londres, British Retail Consortium (BRC) a habilité un représentant du Ministère de l'agriculture, à savoir PPECB, à délivrer des certifications aux établissements de conditionnement des produits frais qui satisfont aux prescriptions du label Global Standard-Food.

Les organisations en conformité avec cette norme, se voient délivrer un certificat portant le label de qualité BRC qui jouit d'une reconnaissance mondiale. Ce certificat de conformité donne aux clients potentiels la garantie que le produit qu'ils achètent ne présente aucun risque pour le consommateur.

Les détaillants européens exigent non seulement des produits de qualité mais aussi des produits sûrs. Les producteurs et professionnels du conditionnement, fournisseurs des marchés européens, sont dès lors contraints de mettre en place divers dispositifs visant à assurer la sécurité sanitaire des aliments. Les sociétés de conditionnement sont elles aussi désormais pressées d'agir de même.

Le label Global Standard-Food de BRC est reconnu par les détaillants européens comme une norme incontournable pour vérifier que des mesures visant à contrôler la sécurité sanitaire des aliments sont mises en œuvre au sein des établissements de conditionnement.

La certification Global Standard-Food délivrée par BRC présente l'avantage pour les producteurs et exportateurs sud-africains de fruits et de légumes frais qui en bénéficient, de garantir l'accès de leurs produits aux marchés de l'Union européenne.

### **3.6 Nature's Choice**

Il s'agit d'un code de pratiques concernant la préservation de la biodiversité et l'aménagement du milieu naturel élaboré par Tesco et ADAS (Agricultural Development Advisory Service) à l'intention des exploitants agricoles qui approvisionnent Tesco en fruits, salades et légumes frais, ainsi qu'en produits horticoles. Les pratiques des fournisseurs sud-africains doivent être agréées au regard de ce code qui recense également les pratiques durables de production et de manipulation des produits aux fins de préserver, voire d'assainir le milieu naturel et de renforcer la biodiversité. Le code de pratiques Nature's choice témoigne de la volonté de Tesco de protéger et, le cas échéant, d'améliorer l'environnement et promouvoir les normes dans ce secteur.

## **4. CONSÉQUENCES DE LA MULTIPLICITÉ DES LEGISLATIONS**

Les multiples lois et règlements qui régissent le contrôle des aliments en Afrique du Sud entraînent la dispersion des structures décisionnaires et la redondance des mesures prises par les pouvoirs publics. On en trouvera ci-après quelques exemples:

4.1 La loi de 1972 relative aux produits alimentaires, cosmétiques et désinfectants ainsi que celle de 1990 concernant la normalisation des produits agricoles, fixent toutes deux des normes pour le lait et les produits laitiers, y compris leur étiquetage. Le premier de ces textes est appliqué (localement) par les autorités locales et les services sanitaires provinciaux (pour les importations), et concerne les aspects sanitaires. Le second, dont l'application relève de la Direction de la sécurité alimentaire et de l'assurance qualité au Ministère de l'agriculture, a trait aux aspects qualitatifs. La loi de 1984 relative aux maladies animales réglemente, elle aussi, le lait et les produits laitiers (y compris leur importation) du point de vue de la santé animale et encadre les programmes d'éradication de l'encéphalopathie spongiforme (ESB) et de la brucellose bovines.

La réglementation relative aux établissements de traite, élaborée en vertu de la loi de 1977 concernant la santé, est appliquée par les autorités provinciales et locales, mais ne relève pas toujours des autorités sur le territoire desquelles le lait est distribué. Les agents des services vétérinaires provinciaux qui effectuent des visites régulières dans les exploitations agricoles et participent à la lutte contre la mammite, laquelle englobe l'hygiène des locaux de traite, ne sont pas habilités à en faire l'inspection. Or les pays étrangers importateurs demandent souvent aux autorités vétérinaires de certifier le lait et les produits laitiers exportés.

Les autorités locales prennent des arrêtés spécifiques pour réglementer les locaux de traitement du lait situés dans leur ressort.

Pas moins de quatre dispositifs réglementaires concernent le lait et les produits laitiers et six autorités différentes à tous les échelons interviennent dans leur contrôle. Trois instances différentes vérifient les importations. Chacune d'entre elle est habilitée à inspecter uniquement les aspects spécifiques relevant de sa tutelle et à prélever des échantillons à cet effet. Ces échantillons sont présentés à plusieurs laboratoires différents aux fins d'analyse.

4.2 L'importation des denrées alimentaires est soumise au contrôle de plusieurs autorités. Dans les ports d'entrée importants, des agents des Directions des services vétérinaires de l'État, de la santé animale, de StanSA ainsi que des fonctionnaires des services sanitaires provinciaux, se consacrent à temps complet au contrôle des importations. Ils inspectent souvent les mêmes produits sur lesquels ils prélèvent des échantillons, en vertu de différentes réglementations. Ces échantillons sont ensuite examinés par un certain nombre de laboratoires divers. La Direction de la sécurité alimentaire et de l'assurance qualité n'inspecte pas les denrées alimentaires importées au point d'entrée, mais uniquement lorsque les produits ont intégré les circuits de distribution.

De nombreux ports d'entrée intérieurs échappent en revanche aux contrôles de l'ensemble de ces autorités. Compte tenu de la dilution des responsabilités, ces dernières jugent que leur domaine d'intervention spécifique ne justifie pas la présence à plein temps d'un fonctionnaire pour contrôler les importations. Toutefois, l'affectation, à titre collectif, d'un agent qui aurait pour tâche de procéder aux opérations de contrôle des produits alimentaires du ressort de l'ensemble de ces autorités pourrait se justifier dans de nombreux points d'entrée, qui n'ont à l'heure actuelle personne pour s'en charger.

4.3 On pourrait citer beaucoup d'autres exemples illustrant la multiplicité des mécanismes de contrôle officiels en place pour un seul produit alimentaire. La dispersion des structures de contrôle et le grand nombre de dispositions législatives en jeu interdisent l'adoption d'une démarche multidisciplinaire efficace qui permettrait à des spécialistes oeuvrant dans leur domaine de compétence d'exercer un contrôle adéquat sur de nombreux produits, et rassurerait les consommateurs quant à leur production, commercialisation et consommation. La situation présente toutefois l'inconvénient de semer la confusion chez les importateurs, exportateurs et producteurs et empêche de mettre en œuvre un programme national de suivi des aliments ou de constituer une base de données nationale à cet effet.

## **5. INCIDENCES AU PLAN INTERNATIONAL**

La nécessité de disposer d'un système national efficace de contrôle des aliments trouve sa raison d'être non seulement dans des considérations de santé publique mais aussi dans les répercussions d'un tel système sur le commerce et l'économie. A cet égard, l'adhésion de l'Afrique du Sud à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Commission du Codex Alimentarius (CAC) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) revêtent une importance capitale.

L'OMC constitue le fondement institutionnel et juridique du système commercial multilatéral. Elle énonce les principales obligations contractuelles qui dictent aux gouvernements le cadre et les modalités d'application des lois et règlements concernant le commerce national. Elle fournit aux États une base pour faire évoluer leurs relations commerciales en recourant au dialogue et à la négociation, et pour régler leurs différends.

L'Accord de Marrakech, finalisé en 1994, a donné naissance à une trentaine d'accords commerciaux multilatéraux auxquels adhèrent tous les membres de l'OMC. Deux d'entre eux, à savoir l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC), ont des répercussions directes sur les questions relatives à la sécurité sanitaire des aliments.

Pour procéder à des échanges fructueux dans le domaine alimentaire, un pays importateur doit acquérir la certitude que les produits qu'il importe répondent à ses exigences légitimes en lui permettant d'assurer une protection adéquate de la santé publique, maintenir des normes de qualité et empêcher les pratiques frauduleuses.

5.1 L'Accord SPS concerne la mise en œuvre de la réglementation relative à la sécurité sanitaire des aliments et aux mesures zoosanitaires et phytosanitaires. Son objectif principal est de faire en sorte que les États ne portent pas atteinte aux échanges internationaux en mettant en place des obstacles non tarifaires. Les principales dispositions de l'Accord SPS stipulent que toute mesure susceptible de restreindre le commerce international ne doit pas être plus stricte qu'il n'est nécessaire à la protection de la santé des personnes, des animaux et à la préservation des végétaux; être fondée sur des principes scientifiques et ne pas être maintenue sans preuves scientifiques satisfaisantes.

L'Accord SPS définit comme « normes, lignes directrices et recommandations internationales » les normes, lignes directrices et recommandations internationales relatives à la sécurité sanitaire des aliments élaborées par le Codex Alimentarius, ainsi que les normes, lignes directrices et recommandations internationales relatives aux zoonoses, élaborées sous les auspices de l'OIE.

Les normes et lignes directrices du Codex et de l'OIE acquièrent ainsi une dimension totalement inédite en servant de référence aux prescriptions commerciales nationales. C'est pourquoi l'Organisation mondiale de la santé a estimé, dans sa lettre circulaire C.L.8 du 26 avril 1994, que les instances sanitaires seraient avisées de renforcer leur participation aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires aux niveaux national et international.

L'article 3 (Harmonisation) de l'Accord SPS comprend les paragraphes suivants:

*«1. Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans le cas où il en existe, ... »*

*«4. Les Membres participeront pleinement, ..., aux activités des organisations internationales compétentes et de leurs organes subsidiaires, ...afin de promouvoir, dans ces organisations, l'élaboration et l'examen périodique de normes, directives et recommandations en ce qui concerne tous les aspects des mesures sanitaires et phytosanitaires. »*

L'article 5 concerne « l'évaluation des risques et la détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire ». Son paragraphe 8 dispose ce qui suit:

*« Lorsqu'un Membre aura des raisons de croire qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire spécifique introduite ou maintenue par un autre Membre exerce, ou peut exercer, une contrainte sur ses exportations et qu'elle n'est pas fondée sur les normes, directives ou recommandations*

*internationales pertinentes, ou que de telles normes, directives ou recommandations n'existent pas, une explication pourra être demandée et sera fournie par le Membre maintenant la mesure. »*

L'article 4 relatif à l'équivalence, revêt également une grande importance:

*« 1. Les Membres accepteront les mesures sanitaires ou phytosanitaires d'autres Membres comme équivalentes, même si ces mesures diffèrent des leurs ou de celles qui sont utilisées par d'autres Membres s'occupant du commerce du même produit, si le Membre exportateur démontre objectivement au Membre importateur qu'avec ses mesures le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire dans le Membre importateur est atteint. À cette fin, un accès raisonnable sera ménagé au Membre importateur qui en fera la demande pour des inspections, des essais et autres procédures pertinentes.*

*2. Les Membres se prêteront sur demande à des consultations en vue de parvenir à des accords bilatéraux et multilatéraux sur la reconnaissance de l'équivalence de mesures sanitaires ou phytosanitaires spécifiées. »*

5.2 L'Accord sur les obstacles techniques au commerce modifie l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en vigueur depuis 1980. Son objectif est de faire en sorte que les règlements et normes techniques, ainsi que les procédures d'essai et de certification, ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Il s'applique à tous les produits de base et couvre l'ensemble des prescriptions et normes techniques exclues de l'Accord SPS. On peut ainsi considérer que les Accords SPS et OTC sont complémentaires. Les dispositions de l'Accord OTC applicables aux aliments concernent des questions comme l'étiquetage.

5.3 Les principales incidences des deux accords mentionnés ci-dessus peuvent se résumer comme suit:

- La réglementation de l'Afrique du Sud en matière de sécurité sanitaire des aliments doit être conforme aux normes minimales du Codex. Si elle devait être plus stricte que ces normes, sans justification scientifique valable, elle pourrait impliquer le pays dans un différend. Dans certains domaines, des contrôles insuffisants et une réglementation laxiste ou inexistante peuvent conduire à l'introduction sur le marché d'aliments nocifs pour la santé à des prix de dumping, et poser des difficultés pour la mise en œuvre des équivalences. Faute de satisfaire à ces exigences, le pays risquerait de perdre des marchés potentiels à l'exportation représentant des sommes considérables.
- Tous les acteurs intervenant dans le contrôle des aliments doivent en conséquence disposer des ressources nécessaires, humaines et autres, pour agir avec le maximum d'efficacité, définir des politiques, élaborer et administrer des réglementations conformes aux normes et aux règles internationales.
- L'Afrique du Sud doit participer aux activités de la CAC et de ses divers comités à vocation générale ou travaillant sur un produit de base spécifique. Cette obligation découle non seulement de l'article 3.3 de l'Accord SPS, mais aussi de la nécessité pour le pays d'imprimer sa marque à ces mesures dont il subira directement les effets. Les réunions de la CAC et de ses comités constituent en quelque sorte un prolongement des activités réglementaires nationales. Elles présentent en outre l'avantage de rassembler des experts mondiaux autour de questions spécifiques, et épargnent ainsi des mois, voire des années, de labeur isolé. Lors de ces réunions les grandes puissances favorisent généralement leurs intérêts économiques, aussi est-il indispensable que les pays en développement y prennent part pour défendre et promouvoir leurs propres causes.

- L'article 4 (Équivalence) impose à l'Afrique du Sud de mettre en œuvre des mesures sanitaires (contrôle de l'innocuité des aliments) offrant un niveau de protection identique à celui de ses principaux partenaires commerciaux. Aux termes de l'Accord SPS, les mesures sanitaires comprennent:

*« ... toutes lois, tous décrets, toutes réglementations, toutes prescriptions et toutes procédures pertinents, y compris, entre autres, les critères relatifs au produit final; les procédés et méthodes de production; les procédures d'essai, d'inspection, de certification et d'homologation; les régimes de quarantaine, les dispositions relatives aux méthodes statistiques, procédures d'échantillonnage et méthodes d'évaluation des risques pertinentes; et les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage directement liés à l'innocuité des produits alimentaires. »*

L'article 4 concerne la sécurité sanitaire des aliments, ainsi que les activités zoosanitaires et phytosanitaires des ministères de la santé et de l'agriculture. Il importe donc de veiller à ce que le dispositif de contrôle national des aliments, y compris de surveillance de la santé animale et végétale, soit au moins équivalent à celui des principaux partenaires commerciaux du pays, comme les États-Unis et l'Union européenne.

## **6. RÉSUMÉ**

La législation relative à la sécurité sanitaire des aliments devrait fournir une base solide aux dispositifs nationaux de contrôle et d'inspection des aliments, lesquels devraient répondre impérativement aux critères minimums suivants:

- 6.1 Être à même de satisfaire aux normes et règles internationales et les respecter.
- 6.2 Utiliser de manière rationnelle les ressources, conformément à une politique claire qui distingue les biens publics des biens privés. Il est absolument nécessaire de déterminer précisément les activités qui relèvent des attributions du gouvernement (financées par les deniers publics) par opposition à celles susceptibles d'être sous-traitées ou exécutées par le secteur privé. En règle générale, l'élaboration et le contrôle des normes et règles incombent aux pouvoirs publics tandis que certains services d'inspection et de certification peuvent être sous-traités et/ou fournis sur la base du principe « utilisateur-payeur ».
- 6.3 Permettre la réalisation des objectifs nationaux en matière de sécurité sanitaire des aliments et garantir le niveau requis de protection de la santé des personnes, des animaux et des végétaux.
- 6.4 Être à même de fournir un appui à la production, c'est-à-dire faciliter et promouvoir le commerce; assurer les approvisionnements nécessaires aux besoins du pays sans entraver ou freiner la production et le commerce.
- 6.5 Le processus de prise de décision et l'élaboration de la politique doivent répondre impérativement aux critères internationaux, c'est-à-dire avoir une justification scientifique.