

Les eaux minérales dans le Codex Alimentarius, un choc de cultures

La protection des eaux minérales naturelles, élément essentiel de notre patrimoine et atout économique certain, a fait l'objet d'un débat opposant l'Europe et quelques autres pays au reste du monde, notamment américain, asiatique et pacifique. La bataille, au sein du Codex Alimentarius, organe conjoint de l'OAA (*) et de l'OMS (), fut chaude, mais victorieuse. Cependant, même si l'heure est à la réconciliation, quelques combats restent encore à gagner.**

**par Jean-Pierre Doussin,
Chargé de mission auprès
du Directeur général
de la Concurrence,
de la Consommation
et de la Répression des Fraudes,
Représentant de la Région Europe
au Comité exécutif
du Codex Alimentarius**

L'eau minérale naturelle fait partie de notre environnement quotidien. Il est évident pour nous qu'une telle eau est pure, non traitée, qu'elle nous vient des profondeurs de la terre et que c'est un don de la nature, qui plus est, contient un certain

nombre d'éléments favorables à notre santé.

Une telle évidence n'est pourtant pas nécessairement partagée par tous et l'on a pu constater dans les derniers débats internationaux que l'eau minérale naturelle était au centre d'un véritable choc de cultures opposant l'Europe et quelques autres pays au reste du monde, notamment américain, asiatique et pacifique.

Le débat a eu lieu au sein du « Codex Alimentarius », organe conjoint de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (*) et de l'Organisation mondiale de la Santé (**), chargé de mettre au point des normes protégeant la santé des consommateurs et la loyauté des transactions commerciales dans le domaine des denrées alimentaires. L'examen de la question passera donc d'abord par une étude de cet organe qu'il faudra définir et situer dans le contexte international découlant de la récente création de l'Organisation mondiale du Commerce. Il faudra ensuite donner quelques détails sur les différents éléments de la discussion et sur les conclusions retenues, ces conclusions étant d'ailleurs provisoires, car l'affaire se poursuit maintenant avec les eaux embouteillées autres que les eaux minérales naturelles.

Le Codex Alimentarius « modèle 1962 »

En 1962, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, plus connue sous son sigle anglais FAO, et l'Organisation mondiale de la Santé ont décidé de créer un organe intergouvernemental chargé d'élaborer des normes, directives, codes d'usages ou recommanda-

tions concernant les denrées alimentaires afin de « protéger la santé des consommateurs et d'assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des denrées alimentaires... et, de ce fait, faciliter le commerce international » (principes généraux du Codex Alimentarius, § 1).

Il s'agissait, en fait, d'élaborer un certain nombre de documents destinés à aider les différents Etats membres du Codex (161 membres actuellement) dans leur activité de réglementation ou de contrôle de la qualité et de la sécurité des denrées alimentaires.

L'organe de décision est la Commission, rassemblant l'ensemble des membres tous les deux ans. Un Comité exécutif, composé d'une dizaine de membres représentant l'ensemble des parties du monde, se réunit plus fréquemment. Mais le travail de base est effectué dans des comités s'intéressant, soit à des sujets horizontaux (exemples : hygiène, étiquetage, méthodes d'analyses et d'échantillonnage...), soit à des produits ou groupes de produits particuliers (exemples : lait et produits laitiers ou... eaux embouteillées).

Tous les pays membres du Codex Alimentarius peuvent participer aux travaux des comités. Une procédure d'élaboration des textes préparés a été mise au point, permettant, aux différentes étapes, la prise en compte des observations faites par les représentants des Etats participant aux travaux.

L'objectif est de proposer les textes finalement adoptés par la Commission à l'acceptation des gouvernements qui sont appelés à faire connaître claire-

(*) OAA (ou FAO, en anglais) : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

(**) OMS : Organisation mondiale de la Santé.

ment leur position. Les normes et autres textes du Codex Alimentarius entrent ainsi (ou n'entrent pas si les Etats ne les acceptent pas) dans les ordres juridiques nationaux.

Cette situation est encore celle qui existe actuellement, au moins théoriquement. De fait, les dernières discussions du GATT (l'Uruguay Round) ont singulièrement changé le paysage dans lequel l'activité du Codex Alimentarius se développe.

Le Codex Alimentarius à l'heure de l'Organisation mondiale du Commerce

Le dernier cycle de négociation du GATT a réaffirmé la nécessité de favori-

ser la libéralisation des échanges commerciaux internationaux. Pour cela, il a été décidé de renforcer les accords existant en matière de lutte contre les entraves techniques aux échanges, nées des réglementations nationales et des mesures d'application de ces réglementations, et de créer dans le même temps un organe permanent, chargé de gérer tous les accords ainsi signés : l'Organisation mondiale du Commerce.

On a ainsi modifié assez nettement un accord existant depuis 1979, l'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord TBT), et on en a proposé un autre, l'accord sur les mesures

sanitaires et phytosanitaires (accord SPS). Ces deux accords ont le même objectif : organiser l'exercice par les

Etats de leur pouvoir en ce domaine, l'idée maîtresse étant que, pour qu'une réglementation puisse être acceptée comme légitime, il lui faut être justifiée quant à son objectif (exemples : santé, loyauté, réponse à des préoccupations des consommateurs) et être proportionnée dans son contenu et son application à l'effet ainsi recherché. Cet exercice étant concrètement difficile, il a été décidé que les normes et autres textes adoptés par les instances internationales pertinentes, c'est-à-dire le Codex Alimentarius

Les dernières discussions du GATT ont singulièrement changé le paysage dans lequel l'activité du Codex Alimentarius se développe



Delincatio Fontis Bilsfeldanq, initio July. Anni M DC LXXVI. detecta.

dans notre domaine, serviraient de références. En d'autres termes, une réglementation nationale conforme à ces textes internationaux est, a priori, considérée comme non abusivement « entravante ».

On voit donc, à travers cela, qu'une norme ou un autre texte adopté par le Codex Alimentarius est ainsi opposable à tous les Etats, même à ceux qui ne l'auraient pas formellement accepté.

Cela a changé singulièrement les débats au sein de cet organe. D'une tournure somme toute assez académique, ils sont passés, en raison de leurs éventuelles conséquences, dans un registre où les oppositions et les discussions sont devenues extrêmement âpres. La règle (non écrite) qui veut que les décisions au Codex Alimentarius soient prises par consensus existe toujours, mais on a été conduit, ces derniers temps, à prendre des décisions au moyen de votes formels (« à la majorité des membres présents », stipule le manuel des procédures du Codex). Ce fut précisément le cas lors de la réunion de juin 1997, à Genève, de la Commission du Codex Alimentarius, à propos de la norme sur les eaux minérales naturelles.

La norme Codex sur les eaux minérales naturelles : des positions opposées et irréductibles

En 1991, alors que le contenu des nouveaux accords TBT et SPS était déjà connu, le Codex Alimentarius s'est interrogé sur la meilleure manière de jouer son rôle d'organe de référence. Il a alors décidé de ne plus poursuivre l'élaboration de normes régionales et de transformer les normes régionales existantes en normes mondiales à chaque fois que cela paraîtrait possible et nécessaire. Ce fut le cas de la norme sur les eaux minérales naturelles, qui était une norme européenne, dont il fut décidé d'étudier sa transformation en norme mondiale.

Il n'est pas intéressant, dans un tel article, de passer en revue l'ensemble des dispositions de la norme ainsi discutée, mais simplement d'en tracer le

cadre général et d'en souligner les points essentiels sur lesquels les discussions se sont focalisées.

La norme aborde tous les champs des réglementations concernant les eaux minérales naturelles autour d'un certain nombre de chapitres que l'on retrouve dans toutes les normes du Codex Alimentarius :

- description du produit par une définition générale et un certain nombre de définitions particulières ;
- facteurs de composition et de qualité (traitements, manutention, teneurs limites en certaines substances) ;
- hygiène au sens microbiologique du terme (règles générales et critères microbiologiques) ;
- le conditionnement et l'étiquetage (mentions obligatoires, mentions autorisées, mentions interdites).

Notre approche française traditionnelle des propriétés relatives à la santé n'est pas reprise. L'annonce de telles propriétés n'est pas interdite par la norme Codex mais elle doit se faire selon les modalités communes à tous les aliments : le message doit être clair, complet et justifiable.

Concernant l'hygiène, les bonnes pratiques recommandées ne sont pas décrites dans la norme, mais dans un code d'usages, élaboré en 1985, qui n'était pas rediscuté.

Si de nombreuses parties de la norme ont été adoptées sans trop de divergences, il est certains points sur lesquels on a pu constater des positions opposées et irréductibles.

La principale opposition est née d'une divergence fondamentale sur le concept même d'eau minérale naturelle.

Pour les Européens, l'eau minérale naturelle ne se caractérise pas seulement par une certaine teneur en minéraux, cette teneur étant très variable suivant les

sources, mais par son origine et ses caractéristiques constantes, tant minérales que microbiologiques. Il s'agit d'un produit de la nature auquel il faut toucher le moins possible : seuls des traitements dits « esthétiques » (sépara-

tion des éléments instables) sont autorisés ; il faut en particulier préserver le microbisme de l'eau.

Pour les autres, l'eau minérale n'a pas à être qualifiée de « naturelle », c'est une eau d'origine souterraine contenant des

La principale opposition est née d'une divergence fondamentale sur le concept même d'eau minérale naturelle

minéraux. Cette richesse en minéraux doit être bien cernée avec un

minimum et un maximum. Des informations d'étiquetage faisant référence à la faible ou la haute teneur en minéraux, doivent être fournies le cas échéant. Il s'agit d'une ressource comme une autre, elle doit donc, sans perdre son identité, pouvoir, comme tous les aliments, subir des traitements d'assainissement si nécessaire.

La seconde divergence essentielle et sans doute la plus « entravante » pour le commerce international - une telle exigence est extrêmement difficile à respecter dans de nombreux pays - concerne l'obligation d'embouteillage à l'émergence. En fait, il s'agit là de la conséquence de l'interdiction du traitement d'assainissement, le transport de l'eau avant embouteillage rendant, de fait, le traitement d'assainissement pratiquement obligatoire. Si ce type de traitement était autorisé, l'embouteillage à l'émergence ne serait plus un moyen indispensable de maîtrise de l'hygiène. Les deux questions sont donc intimement liées.

Respect d'une identité consacrée par un long usage d'un côté, obstacle aux échanges résultant d'un transfert au niveau mondial d'une pratique simplement régionale de l'autre, les deux thèses sont difficilement conciliables.

Il a fallu en arriver à un vote dont le résultat très serré (33 voix pour l'adoption de la nouvelle norme transformant la norme européenne en norme mondiale, 31 voix contre cette adoption et

La seconde divergence, sans doute la plus «entravante» pour le commerce international, concerne l'obligation d'embouteillage à l'émergence

10 abstentions) montre l'âpreté des discussions. En dehors des 15 pays de la

Communauté européenne, les pays ci-après ont voté en faveur de l'adoption de la norme : Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Croatie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lituanie, Mozambique, Norvège, Pérou, Pologne, Roumanie,

Slovaquie, Suisse, Tunisie, Turquie, Uruguay.

Il s'agit là d'une illustration de l'opposition assez régulière entre deux approches, celle de l'aliment « sujet » qui doit être « respecté » par une maîtrise préventive à tous les stades de la filière et celle de l'aliment « objet » considéré comme un simple assemblage d'éléments simples et qui doit faire l'objet de traitements curatifs à chaque fois qu'il est susceptible d'être le vecteur d'un danger pour les consommateurs. On retrouve les mêmes idées dans les situations rencontrées au plan international pour les fromages au lait cru opposés au fromages au lait pasteurisé, les yaourts contenant des ferments vivants opposés aux « yaourts » thermisés, les plats cuisinés conservés grâce à la chaîne du froid opposés aux plats cuisinés traités thermiquement, le foie gras frais opposé au foie gras appertisé...

La délégation américaine à la Commission du Codex Alimentarius fut très critiquée à son retour par les médias américains tout autant que l'institution du Codex Alimentarius elle-même, accusée d'avoir permis l'adoption d'une norme mettant ainsi la santé des consommateurs en danger de manière inacceptable !

Pourtant, des travaux concomitants du Comité d'hygiène du Codex, concernant l'élaboration d'un code d'usages en matière d'hygiène pour les eaux embouteillées autres que les eaux minérales naturelles ont permis à nos thèses de faire d'autres progrès sur cette question de la maîtrise de l'hygiène. Cela mérite quelques développements car ce document pourrait bien voir ultérieurement son champ d'application étendu à toutes les eaux.

Le projet de code d'usages en matière d'hygiène sur les eaux embouteillées autres que les eaux minérales naturelles

Le Comité du Codex sur l'hygiène des aliments a entrepris, depuis trois ans, dans un groupe de travail sous direction américaine (Dr Jackson), auquel la

France participe activement, d'élaborer un code d'usages en matière d'hygiène pour les eaux embouteillées autres que les eaux minérales naturelles. Les codes d'usages en matière d'hygiène du Codex ont pour objet de décrire les meilleures méthodes permettant de maîtriser l'hygiène des aliments tout au long de la chaîne de production et de distribution.

Les premiers documents proposés à la réflexion des participants du groupe de travail contenaient une approche généralement très acceptable de la maîtrise de l'hygiène dans ce secteur. Un point

essentiel manquait pour nous cependant : la distinction à faire entre les eaux souterraines naturellement protégées, c'est-à-dire celles dont on peut établir qu'elles ne subissent aucune influence des eaux de surface ou de l'environnement, et les autres eaux, souterraines ou non.

Cette différence a été admise par le groupe de travail, puis par le Comité siégeant en séance plénière. Cette différenciation permet, en effet, d'avoir une approche modulée des traitements ultérieurs d'assainissement. Pour nous, en effet, comme pour les eaux minérales naturelles, une protection adéquate du site, jointe à une maîtrise complète des opérations d'embouteillage, permet d'éviter de tels traitements.

Dans un deuxième stade, nous avons précisément entrepris de démontrer, grâce, notamment, aux travaux du professeur Leclerc de la Faculté de médecine de Lille, qu'une telle approche était au moins aussi efficace que les traitements d'assainissement et qu'elle pouvait même l'être plus, la recherche des germes tests de contamination, non touchés par les traitements, permettant une surveillance de routine aisée et significative vis-à-vis de germes aussi préoccupants que *Cryptosporidium parvum*, par exemple, dont on sait qu'ils sont résistants à la chloration ou à l'ozonisation. Lors de la réunion suivante (octobre 1997), le Comité a décidé d'admettre cette possibilité : le

traitement d'une eau embouteillée n'est donc considéré comme une opération à réaliser que lorsque l'analyse concrète de la situation, menée suivant la démarche HACCP, aura conduit à la conclusion qu'un tel mode de maîtrise est nécessaire.

Le document sera vraisemblablement finalisé sur cette base lors de la prochaine réunion du comité (fin 1998), ce qui serait pour nous, Européens, extrêmement intéressant et nous permettrait de valoriser notre bonne maîtrise de ces questions, même si, à l'inverse de ce qui existe dans la réglementation européenne,

le traitement d'assainissement des eaux de source sera autorisé. Il s'agit là, toutefois, d'un compromis acceptable qui, pour autant que nous restions seulement exportateur de cette catégorie d'eaux, ne nous empêchera pas de laisser subsister notre réglementation plus restrictive.

L'élaboration en cours d'un avant-projet de norme sur les eaux embouteillées autres que les eaux minérales naturelles va sans doute nous amener à faire quelques autres compromis en cette matière. Cette nouvelle norme ne sera, en tout cas, pas sans influence sur la situation des eaux minérales naturelles ; il faudra donc de nouveau être très vigilants. C'est ce qui va être vu maintenant.

L'avant-projet de norme Codex sur les eaux embouteillées autres que les eaux minérales naturelles

La Commission du Codex Alimentarius, lorsqu'elle a décidé d'adopter la norme concernant les eaux minérales naturelles, dans les conditions évoquées plus haut, a également décidé de donner satisfaction aux pays opposés à cette adoption en proposant d'élaborer une norme applicable à toutes les autres eaux, ceci permettant aux pays qui ne

peuvent pas respecter la norme sur les eaux minérales naturelles de se placer dans le champ de cette nouvelle norme. Un groupe de travail, également sous direction américaine, a été constitué, groupe auquel la France et la Suisse en tant que pays hôte du Comité sur les eaux embouteillées, participent.

Les travaux du groupe n'en sont qu'à leurs débuts mais on peut d'ores et déjà penser que les tendances suivantes vont se faire jour :

- volonté des pays opposés à la norme sur les eaux minérales naturelles de faire jouer à la nouvelle norme le rôle mondial que l'on voulait voir jouer à la norme sur les eaux minérales naturelles ;

- volonté de ces mêmes pays de réintroduire des critères sur les teneurs en minéraux des eaux contenant naturellement de tels minéraux et utilisation de dénominations y faisant référence ;
- introduction d'une nouvelle catégorie d'eaux artificiellement minéralisées ;
- introduction de concepts et de catégories d'eaux « purifiées », « stériles » (etc.), avec la volonté parallèle de déve-

opper des messages d'information sur des populations à risque tels que les nourrissons ou les personnes immuno-déprimées.

L'approche des pays européens sera

sans doute :

- d'éviter les confusions avec les eaux minérales naturelles, c'est-à-dire d'interdire le mot « minéral » dans

la dénomination de vente - sinon, ce serait réduire à néant les avantages tirés de la norme sur les eaux minérales naturelles - et d'instaurer l'emploi obligatoire, pour les eaux artificiellement minéralisée, d'une dénomination telle que « eaux avec addition de sels minéraux » (et non pas « eau minéralisée ») ;

- de rendre possible la valorisation des eaux souterraines naturellement protégées et, a contrario, de rendre obligatoire l'information sur l'origine des autres eaux (eaux provenant des réseaux public d'adduction) ;
- et, enfin, d'éviter les étiquetages d'avertissement, et c'est sans doute là que le choc « culturel » déjà rencontré à propos des eaux minérales va de nou-

veau se faire jour avec l'opposition entre les eaux « stériles » et les eaux présentant un microbisme naturel inoffensif dans l'approvisionnement des populations à risque.

Les négociateurs ont encore du travail...

On peut le voir, la tâche des négociateurs gouvernementaux en ce domaine n'est pas encore terminée. Il semble cependant qu'une bonne part du travail ait déjà été faite avec des avancées qui, pour nous Européens, sont très significatives.

Parmi ces avancées, la plus importante, sans doute, a été de faire admettre le bien fondé de notre approche de la maîtrise de l'hygiène qui est maintenant clairement reconnue et ceci grâce à une très bonne mobilisation de nos capacités d'expertise, que cette expertise vienne des entreprises ou de la recherche publique. Le cas des eaux minérales et des eaux embouteillées en général est à cet égard exemplaire et illustre bien la manière dont les questions de réglementation et de contrôle des aliments doivent être maintenant abordées. ●