

D50
ELK
573

**LE CONTROLE
ALIMENTAIRE
AU LIBAN**

**SEMINAIRE
21 - 22 AVRIL 1994
BEYROUTH**



ORGANISE PAR :

**L'ORGANISATION DES NATIONS
UNIES POUR L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE (FAO)**

**LE PROGRAMME DES NATIONS
UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)**

SUJET :

**RAPPEL ET ANALYSE
DES TEXTES EN VIGUEUR**

PRESENTE PAR

**WALID EL KHAZEN
AVOCAT A LA COUR**

MFN=966

Walid el Khazen

LE CONTROLE ALIMENTAIRE AU LIBAN

SUJET : RAPPEL ET ANALYSE DES LOIS EN VIGUEUR

I- INTRODUCTION

Au sens large, on entend souvent par contrôle alimentaire toutes les mesures, de quelque nature qu'elles soient, que l'administration est amenée à prendre pour protéger les consommateurs de denrées alimentaires.

Mais, au sens strict, le contrôle alimentaire est constitué par l'ensemble des dispositions de caractère institutionnel et procédural qui ont pour but de vérifier et garantir l'application effective, par les producteurs, les importateurs et les commerçants, des règles relatives aux denrées alimentaires.

S'il existe au Liban, un problème capital au niveau de la législation du contrôle alimentaire et d'une politique générale de l'alimentation, il n'en reste pas moins que le plus grand problème et le plus aigu se situe au niveau de l'application de la loi; car si les textes ne sont ni rationalisés, ni tout à fait adaptés, selon l'évolution actuelle du droit international en la matière, l'application de la loi qui a toujours été déficiente au Liban, se trouva être quasi-inexistante avec les événements qu'a connus notre pays.

Ces événements ont sans doute porté un coup terrible aux divers services étatiques chargés de l'application de la loi, mais ils ne furent que des causes conjoncturelles; car l'inapplication de la loi au Liban se rapporte beaucoup plus à des problèmes socio-culturels, économiques, et de formation professionnelles, de technicité et souvent de moyens financiers.

Pourtant une rationalisation des textes et une élimination autant que possible de la confusion des compétences et des prérogatives d'un grand nombre d'administrations publiques en plus d'une meilleure détermination des responsabilités contribueraient indubitablement à une meilleure application de la loi et partant une meilleure performance sur le terrain et de meilleurs résultats.

Par ailleurs, au niveau juridique, une sectorialisation des textes régissant cette matière et le manque de coordination entre les différents ministères et institutions compétents ont concouru à exacerber cette situation préjudiciable.

Au niveau technique, l'efficacité dépend dans une large mesure de la qualification professionnelle du personnel responsable et de la qualité de l'équipement scientifique et technique mis à sa disposition, elle est donc liée aux ressources financières qui peuvent être consacrées à la solution de ces problèmes.

Aussi et afin de parvenir à un contrôle alimentaire efficace qui réponde aux exigences de la sécurité de l'hygiène et de la qualité établies selon les critères internationaux, serait-il sans doute nécessaire d'actualiser, de compléter et de rationaliser les textes existants et d'associer les organismes nationaux concernés, à l'élaboration d'une loi cadre régissant le contrôle alimentaire dans son ensemble, en tenant compte des problèmes rencontrés sur le terrain.

II - RAPPEL DES TEXTES EN VIGUEUR

Un premier recensement de l'ensemble de la législation, touchant de près ou de loin le contrôle alimentaire, nous montre l'existence d'une soixantaine de textes disparates. Nous allons donc distinguer et énumérer brièvement, d'après l'étendue de leur champ d'application, d'une part les textes qui traitent de l'organisation des services publics ayant rapport avec le contrôle alimentaire, et d'autre part distinguer les textes à portée générale qui s'appliquent donc à des produits non définis ou à de vastes catégories de produits de ceux à portée sectorielle qui ne s'appliquent qu'à un produit particulier ou à un domaine particulier.

A - Les textes organiques

au nombre de dix huit, toujours en vigueur, ils délimitent les compétences et attributions des divers Ministères et administrations ayant rapport avec le contrôle alimentaire.

1 - Textes relatifs au Ministère de l'Agriculture

au nombre de six, exemples :

* Décrets-lois : N° 31 du 18 Janvier 1955 relatif à l'organisation du Ministère de l'Agriculture.

N° 14148 du 21 Octobre 1963 relatif à la détermination des compétences des services régionaux agricoles dans les préfetures.

N° 97 du 16 Septembre 1983 relatif à l'incorporation des institutions publiques au Ministère de l'Agriculture et la réorganisation de ce Ministère.

2 - Textes relatifs au Ministère de la Santé

au nombre de six aussi, citons les décrets-lois les plus récents :

* Décrets-lois : N° 8377 du 30 Décembre 1961 relatif au Ministère de l'Agriculture.

N° 76 du 9 Septembre 1983 relatif à l'organisation des professions laborantines sanitaires.

N° 107 du 16 Septembre 1983 relatif à l'organisation du contrôle sanitaire.

3 - Textes relatifs au Ministère de l'Economie et du Commerce

au nombre de cinq, exemples :

* Décrets-lois : N° 2896 du 16 Décembre 1959 relatif à l'organisation du Ministère de l'Economie et du Commerce Libanais et ses amendements.

N° 8664 du 8 Novembre 1967 relatif à la réorganisation du service de la protection du consommateur du Ministère de l'Economie et du Commerce.

N° 6821 du 28 Janvier 1973 relatif à la détermination des compétences et des départements du Ministère de l'Economie et du commerce.

B - Les textes à portée générale

au nombre de six, ce sont :

Le code pénal Libanais, la loi créant l'Institut Libanais des Critères et Spécifications "LIBNOR", les décrets-lois à portée générale relatifs à la répression de la fraude et à la salubrité des différents produits alimentaires.

1 - Le Code Pénal Libanais

dont les

- a - art. 607 à 609 : traitent des délits contre la santé de l'homme et des animaux et leur repression.
- b - art. 677 à 681 : traitent la tromperie sur la quantité de la marchandise.
- c - art. 682 à 683 : traitent la tromperie sur la qualité de la marchandise.

Ces articles prévoient des peines délictuelles allant de 3 mois à un an et des amendes pécuniaires. Il faudrait préciser cependant que chaque fois que la fraude, la tromperie, ou la falsification se rapporte à la santé de l'homme ou des animaux, les peines sont du fait même plus lourdes.

2 - Loi du 23 Juillet 1962 "LIBNOR" ou "Normes Libanaises"

"relative à la création de l'Institut des Normes et Spécifications Libanaises" :

Cet institut a pour mission de déterminer les "normes et spécifications" nationales, de les diffuser, de les modifier et d'accorder le droit d'utiliser le signe conventionnel de conformité à ces normes et spécifications aux différents produits libanais.

Ces normes et spécifications concernent - à titre d'exemple - les normes, les signes conventionnels, la détermination de la qualité des produits et marchandises, et des moyens de contrôle et d'analyse.

Il est intéressant de noter que le décret-loi relatif à la répression de la fraude sera appliquée à toute infraction aux normes et spécifications telles que déterminées par cet institut.

3 - Décrets-Lois à portée générale

- a - **Décret-loi N° 12253 du 2 Avril 1969** relatif aux produits alimentaires préemballés ou mis en conserve.
Ce décret-loi outre la définition des produits préemballés ou mis en conserve, distribue les compétences du contrôle entre les différents ministères et administrations, et prévoit les peines et amendes des contrevenants.

- b - Décret-loi N° 800 rectifié le 22 Mars 1971** relatif à la reconstitution de l'organisme national pour l'alimentation et à la détermination de ses compétences.
Ce décret-loi nomme les membres de l'organisme national et donne compétence à celui-ci :

de proposer une politique alimentaire, préparer les résolutions relatives à l'application d'une politique nationale de l'alimentation, donner avis sur les projets de lois, décrets et arrêtés relatifs à la production, l'emballage, la fabrication, la conservation et la distribution des produits alimentaires, et exercer un contrôle tout au long de ces différentes étapes.

- c - Décret-loi N° 54/83 du 29 Juillet 1983** relatif à la répression de la fraude.

Il a fallu attendre l'année 1983 pour avoir un texte de portée générale qui a le mérite d'avoir donné une définition de la fraude.

C'est le **Décret-loi N° 54/83**. Il ne se limite pas aux produits alimentaires mais traite des atteintes à la loyauté des transactions.

Il distribue les compétences entre les différents ministères en matière de la violation de la loyauté des transactions, et établit différentes procédures, en donnant compétence expresse à un tribunal spécial, et qui statue en dernier ressort une des chambres correctionnelles de la cour d'appel et prévoit des peines aggravées chaque fois que la fraude porte atteinte à la santé publique.

- d - Décret-loi N° 71/83 du 9 Septembre 1983** relatif à la salubrité des différents produits alimentaires.

Ce décret-loi vise le "contrôle sanitaire" des produits alimentaires dont la responsabilité est confiée aux agents du Ministère de la Santé. Il a pour mérite d'appliquer au Liban le codex alimentaire.

II - C - Les textes à portée sectorielle

Ces textes sont spécifiques à certains produits alimentaires qu'ils soient d'origine animale ou végétale et à certaines boissons.

Quelques textes sont très anciens : ils datent de l'époque ottomane ou de celle du Mandat. D'autres sont relativement plus récents; ils appartiennent à la première période de l'indépendance.

Il est intéressant de noter que la plupart de ces textes anciens sont toujours en vigueur, tandis que d'autres ont été amendés ou totalement abrogés.

1 - Textes relatifs aux produits alimentaires d'origine animale

a - Ils sont une vingtaine. Dont les textes qui datent de l'empire ottoman et qui sont toujours en vigueur, citons :

* **La loi du 5 Janvier 1329** de l'hégire, relative à la police sanitaire vétérinaire à signaler cependant que la grande partie des dispositions de cette loi a été abrogée par le **Décret-loi N° 12301 du 20 Mars 1963** relatif à la quarantaine vétérinaire.

* Arrêtés : N° 214 du 19 Février 1919 relatif à l'organisation des abattoirs.

N° 1004 du 30 Août 1921 relatif au contrôle de la santé vétérinaire.

* **Décrets-lois** : N° 16 du 3 Juin 1932 relatif aux règles sanitaires.

N° 706 du 5 Juin 1937 relatif à la réglementation de la fabrication du fromage.

N° 29 du 8 Février 1940 relatif aux dispositions à prendre quand une bergerie de porcs est atteinte de la maladie de "la trichinose".

b - Quant aux textes post-indépendance, ils sont plus nombreux et très divers, nous allons en citer à titre d'exemple :

* **Arrêté** : N° 422 du 30 Juin 1945 relatif au douane.

* **Décrets-lois** : N° 5484 du 26 Mars 1946 relatif au contrôle de la viande de porcs avant sa consommation.

N° 3485 du 28 Décembre 1953 relatif au contrôle sanitaire de la pasteurisation du lait.

N° 3 du 6 Janvier 1956 relatif à la réglementation des conditions de la protection contre la fièvre aphteuse .

N° 12301 du 20 Mars 1963 relatif à la quarantaine vétérinaire.

2 - Textes relatifs aux produits alimentaires d'origine végétale

Initialement au nombre de quinze :

Plusieurs arrêtés datant de la période de Mandat, et même avant cette période, ont été abrogés par le décret-loi N° 54/83 relatif à la répression de la fraude. Exemple :

- * **arrêté N° 173 du 23 Décembre 1838** relatif à la législation concernant l'huile et les graisses.
- * **arrêté N° 11 du 27 Janvier 1939** relatif à la législation concernant les produits utilisés pour la préparation du pain.
- * **arrêté N° 104 du 17 Mai 1940** relatif à la législation concernant le vinaigre.

Quant à ceux plus récents, qui sont toujours en vigueur :

- * **Décret-loi N° 4396 du 16 Juin 1939** relatif à la lutte contre les insectes et maladies des légumes.
- * **Décret-loi N° 8048 du 12 Février 1947** relatif à la détermination et la lutte contre les insectes et maladies qui atteignent les agrumes.
- * **Décret-loi N° 1663 du 12 Août 1971** relatif aux compétences et prérogatives du comité chargé de veiller à l'amélioration de la fabrication du pain.
- * **Décret-loi N° 1781 du 1er Septembre 1971** relatif à l'addition de l'iodure de potassium au sel de table.
- * **La loi N° 11/78 du 24 Avril 1978** relatif à l'organisation de l'importation, la vente, l'embouteillage, la fabrication des produits désinfectant les insectes.

3 - Textes relatifs aux boissons

- * Les arrêtés au nombre de six traitant de cette matière ont été abrogés par le décret-loi N° 54/83 du 29 Juillet 1983 précité, relatif à la répression de la fraude.

Reste cependant en vigueur les décrets-lois :

- * N° 10 du 6 Avril 1943 relatif à l'obligation de présenter un échantillon initial (applicable aux différentes sortes de boissons en vue d'exercer un contrôle préalable à la production).
- * N° 108 du 16 Septembre 1983 relatif à l'organisation de l'exploitation de l'eau et des rafraîchissements embouteillés.

III - ANALYSE DES TEXTES EN VIGUEUR

A la lumière du rappel des textes qui précèdent, il apparaît à l'évidence l'existence d'un nombre considérable de textes épars, sans lien logique entre eux, et qui de plus créent plusieurs organismes parallèles dont les compétences s'enchevêtrent, rendant tout contrôle extrêmement compliqué et souvent inefficace. Par ailleurs, ils instaurent plusieurs procédures d'analyse des échantillons, admettent différents moyens d'investigation et agréent différents laboratoires, ce qui finit par se neutraliser les uns des autres.

Nous pouvons donc rapidement dire que certains textes en vigueur sont très anciens.

Que la législation actuelle imbrique ou dilue les compétences.

Enfin, nous pouvons nous résumer et dire qu'il n'existe pas de loi générale sur l'alimentation, que le droit en vigueur est essentiellement repressif, aucune place (ou très peu) n'est faite aux dispositions préventives. Il traduit donc une conception ancienne du contrôle alimentaire fondé principalement sur l'association "prélèvement d'échantillons/analyse".
(avec toutes les difficultés que nous savons, dûes à la diversification des laboratoires agréés, sans avoir entre eux les mêmes éléments de référence.

De ce qui précède, nous pouvons aisément dégager les difficultés tant juridiques qu'administratives, qui se résument en gros à ce qui suit :

1 - Difficultés d'ordre juridique

Dûes à :

- a - La profusion et la confusion des textes en matière de denrées alimentaires sans référence à une loi cadre qui traite des principes généraux applicables en la matière, à savoir :

La loyauté des transactions, la sécurité qualitative et sanitaire, l'information du consommateur, la défense et la promotion de la qualité.

- b - L'absence de textes de procédure délimitant les compétences des agents de contrôle et les garanties données aux administrés ou justiciables.

- c - L'ambiguïté des mesures d'interdiction provisoire de fabrication ou de vente des produits alimentaires douteux ou suspectés d'être impropres et dangereux à la consommation de l'homme ou de l'animal.

Il s'agit là d'une mesure essentielle de protection.

De ce qui précède, on peut conclure que le système juridique en vigueur n'est plus adapté aux exigences actuelles. Une nouvelle approche de la législation et de la réglementation du contrôle alimentaire apparaît de ce fait nécessaire.

2 - Difficultés administratives:

Dûes à :

- a - Plusieurs cas où différents services ont une même compétence.
Exemple :

Bien que le contrôle des produits alimentaires et essentiellement celui des produits d'origine animale, soit traditionnellement dévolu au Ministère de l'Agriculture, le **décret-loi N° 71/83** relatif à la salubrité des différents produits alimentaires, confie plus généralement au Ministère de la Santé le contrôle des produits alimentaires, alors que le **décret-loi N° 54/83** relatif à la repression de la fraude, attribue distinctement aux services de la protection du consommateur rattachés au Ministère de l'Economie et du Commerce, le contrôle des produits alimentaires.

Plus curieusement, ce même décret confie à diverses administrations telles que le Ministère de la Santé, de l'Agriculture, de l'Economie et du Commerce la lutte contre la fraude. Il augmente la confusion en prévoyant la perquisition et le prélèvement d'échantillons et enquêtes préliminaires sans pour autant préciser lequel de ces services est compétent pour appliquer cette procédure, ce qui aboutit à une concurrence inévitable et une confusion entre ces administrations.

D'autre part, et en vertu du **décret-loi N° 12253 du 2 Avril 1969**, le Ministère de la Santé est compétent pour le contrôle de certains produits alimentaires d'origine animale comme le lait, tandis qu'en vertu du **décret-loi N° 12301 du 20 Mars 1963**, c'est plus généralement du ressort du Ministère de l'Agriculture, de procéder au contrôle des produits d'origine animale.

Ce qui est de plus en plus étonnant, le décret-loi N° 800 du 22 Mars 1971 relatif à la reconstitution de l'organisme national pour l'alimentation, et la délimitation de ses compétences, donne à cet organisme, d'une manière absolue, la compétence d'exercer le contrôle tout au long des étapes de la production, l'emballage, la fabrication, la conservation et la distribution des produits alimentaires.

Dans ce cas déjà exposé, peut-on déterminer quel service est compétent pour le contrôle de certains produits alimentaires sans trouver un autre service aussi habilité pour ce même contrôle ??

- b - L'absence de délimitation claire des attributions des organismes et des services compétents.
- c - L'absence de coordination entre les différentes administrations, et souvent absence même de concertation.
- d - L'absence d'une qualification élevée du personnel d'inspection.
- e - L'absence des moyens logistiques dont ne disposent pas en général les administrations investies des compétences de contrôle.
- f - L'absence des moyens techniques modernes nécessaires à un contrôle acceptable sur les produits alimentaires.

IV - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il ressort de ce qui précède qu'il existe divers textes, plus ou moins récents, concernant le contrôle alimentaire mais ils forment un ensemble disparate, sans lien conducteur, ce qui est un grave handicap pour la cohérence et l'efficacité du dispositif global à la base.

L'éparpillement des textes, leur limitation à certains produits, ne trouvent pas de compensation dans un plan d'intervention concertée susceptible de remédier aux insuffisances.

C'est ainsi que le contrôle alimentaire devrait s'exercer sur toute la chaîne alimentaire, depuis la production et l'importation, jusqu'à la consommation. Il est autant préventif que repressif. Il suppose une véritable coopération entre les différents auteurs économiques.

Par ailleurs, d'autres techniques de contrôles doivent être adoptées tel que celles des certifications et des documents internes propres du producteur ou du commerçant. La qualification technique des agents publics et la définition de leurs attributions doivent aussi être réétudier.

L'analyse des textes libanais et surtout la nécessité de fonder le contrôle alimentaire sur un plan coordonné et efficace, font ressortir la nécessité d'une loi cadre, qui, en même temps qu'elle poserait des principes directeurs, servirait de support à des textes d'application indispensables.

Je laisserai à Monsieur le Professeur Charles Castang, qui est l'autorité de référence en la matière, le soin de traiter de cette question et d'exposer les systèmes juridiques modernes du droit de l'alimentation, et me permettrai de les évoquer brièvement.

Au premier rang de ceux-ci, il conviendrait sans doute de placer un règlement de procédure et d'habilitation des agents publics.

A cette fin, et pour pallier les difficultés présentes, et pour remédier à la dispersion des compétences et à l'insuffisance des textes en vigueur, il faudrait créer le Haut Comité de coordination prévu par le projet LEB.90/003/A/01/12 qui aurait pour mission de définir les orientations du contrôle des denrées alimentaires, de s'assurer que les normes nationales et internationales du codex alimentaire sont correctement diffusées et appliquées.

C'est ainsi que dans le cadre de ce Haut Comité et par le biais des différents groupes de travail et notamment "le groupe juridique", en association avec les différentes parties économiques, et grâce à un travail de réflexion commune sur une refonte globale de la législation sur le contrôle alimentaire, il faudrait dans un premier temps, procéder à une coordination réelle entre les services administratifs de contrôle sur le terrain de même entre les différents laboratoires admis, en attendant de déterminer ceux qui seraient exclusivement agréés, et ensuite procéder à l'élaboration d'un projet de loi cadre reposant sur le principe de l'unicité du contrôle assortie de plusieurs textes d'applications qui régiraient le contrôle alimentaire au Liban dans son ensemble.