

Sécurité des denrées alimentaires au Japon

Teiji Takahashi

Tokyo Chargé de cours de l'Université de
Docteur en droit, Université de Toulouse

I Textes et les Principes sur Lesquelles Repose la Sécurité Alimentaire

1 Réformes Législatives et Administratives relatives à la Sécurité Alimentaire

1-1 Mise en Place de la Loi sur la Sécurité Alimentaire de 2003

A la suite de l'incident de l'ESB en septembre 2001, la réforme fondamentale des systèmes législatifs et réglementaires concernant la sécurité alimentaire, a été considérée comme une des tâches les plus urgentes et importantes au Japon. Dans cette situation, la Commission d'enquête et d'examen sur les affaires de l'ESB, a été organisée en 2001.

Le rapport de la Commission publié en avril 2002, a souligné les mauvaises conduites de l'administration, a analysé les défauts du système existant, et a recommandé une restructuration fondamentale du système relatif à la sécurité alimentaire. Basée sur le rapport, la Loi sur la sécurité alimentaire a été instituée, et d'autres lois complémentaires ont été révisées en mai et en juin 2003.

(1) Principes de base de la Loi sur la sécurité alimentaire

Selon la Loi, le système existant devrait être révisé pour répondre précisément au développement de la science et au progrès de l'internationalisation ainsi qu'aux autres changements relatifs aux habitudes diététiques du Japon (article 1).

La sécurité alimentaire sera assurée par des mesures basées sur la reconnaissance que la protection de la santé des citoyens est une priorité (article 3).

La sécurité alimentaire sera assurée en prenant des mesures appropriées à chaque étape de la chaîne alimentaire de la production à la consommation. De plus, les exploitants du secteur alimentaire seront responsables de l'application des mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité alimentaire à chaque étape de la chaîne (article 8).

La Loi indique que la sécurité alimentaire sera assurée en prenant des mesures nécessaires sur la base des preuves scientifiques et en tenant compte suffisamment des tendances internationales et des avis des citoyens sur la sécurité alimentaire (article 5).

La Loi déclare que le Japon introduira l'analyse des risques, qui a été élaborée par le Codex basé sur la notion développée aux Etats-Unis et à l'EU. Par conséquent, des mesures devraient être basées sur les principes scientifiques et être prises afin de prévenir des dangers pour la santé humaine. Elle implique un déplacement de « mesures traditionnelles correctives » vers « des mesures préventives ».

(2) Orientations de la Loi sur la sécurité alimentaire

Une évaluation des risques devrait être effectuée pour chaque mesure avant qu'elle ne soit mise en oeuvre. Cette évaluation est dénommée « évaluation de l'effet des denrées alimentaires sur la santé », qui sera conduite d'une façon objective, neutre, équitable et sur la base des preuves scientifiques. En application des politiques pour assurer la sécurité alimentaire, l'évaluation de risques sera conduite afin de prévenir l'effet nocif sur la santé humaine, en tenant compte des habitudes diététiques des consommateurs, et sur la base des résultats de l'évaluation de l'effet des denrées alimentaires sur la santé (articles 11 et 12).

La Loi souligne également l'importance de la communication sur les risques, déclarant que l'échange mutuel d'informations et d'avis entre les personnes concernées et les autorités est important (article 13).

La Loi constate que des mesures d'urgence sont d'une grande importance. La Loi déclare que des mesures nécessaires, tel l'établissement d'un système pour faire face ou prévenir les situations qui causent ou sont susceptibles de constituer un dommage sérieux sur la santé humaine, seront prises (article 14).

(3) Commission de sécurité alimentaire

La Loi édicte que la Commission de sécurité alimentaire sera établie dans le bureau de premier ministre (article 22). La Commission doit exécuter les évaluations des risques de manière indépendante par rapport aux ministères responsables de la gestion des risques, ainsi que des politiciens et des industriels concernés. La Commission doit assurer conduire des communications sur les risques et la coordination des communications sur les risques faites par des ministères.

En particulier, les ministères compétents sur la gestion des risques devraient demander à la Commission, ses avis, avant de prendre des mesures liées à la sécurité alimentaire imposées par les 13 lois. En plus des hypothèses ci-dessus, les ministères peuvent interroger la Commission sur une base volontaire.

1-2 Principe de Précaution au Japon

La Commission d'enquête et d'examen sur l'affaire de l'ESB (2002) a clairement souhaité que le principe de précaution soit adopté dans le nouveau système législatif. Cependant, l'expression « principe de précaution » n'a pas été édictée dans les dispositions de la Loi sur la sécurité alimentaire ou dans celles de la Loi révisée sur l'hygiène des denrées alimentaires.

A la lecture des textes des lois, il est difficile de savoir si le Japon a adopté le principe de précaution. Ceux-ci ne comportent aucune précision sur la définition, les modalités et les conditions relatives aux mesures de précaution.

1-3 Traçabilité au Japon

Bien que le rapport de la Commission ait conclu que la traçabilité devrait être un élément intégral des mesures dans le cadre des nouvelles politiques, la traçabilité n'est pas obligatoire

au Japon. Il est considéré que la traçabilité devrait être introduite sur une base volontaire par l'industrie alimentaire, à l'exception des bovins sur lesquels la traçabilité est obligatoire.

En ce qui concerne la viande bovine, le Japon a adopté presque le même système de traçabilité obligatoire que la France et l'UE, en établissant la Loi de traçabilité de la viande bovine (1).

Actuellement, au Japon, les opérateurs proposent de nombreuses formes de traçabilité et développent de nouveaux systèmes en employant les technologies avancées de l'information. Les consommateurs peuvent accéder à l'information relative à la traçabilité du produit, par exemple en utilisant le site Internet, par le biais d'un dispositif informatique placé dans le magasin, ou grâce à un téléphone portable avec appareil photo accédant à l'Internet en lisant le code barre du produit.

(1) [Loi sur les mesures spéciales relatives à la gestion et au relais des informations sur l'identification individuelle des animaux de 2003](#)

Cependant, ces diverses formes de traçabilités développées sont difficiles à comprendre pour la majorité des consommateurs, et segmentées par les groupes industriels. De plus, ces derniers les utilisent parfois pour vanter les mérites de leurs propres produits, au mépris des règles relatives à la concurrence.

1-4 Caractéristiques de la Notion de Sécurité Alimentaire au Japon

Au Japon, la Loi sur la sécurité alimentaire dispose dans son article 11, que dans la formulation des politiques visant à assurer la sécurité alimentaire, l'évaluation des risques sera effectuée pour chaque mesure. Cette disposition signifie que les mesures sans évaluation des risques ne sont pas de mesures de sécurité alimentaire. La Loi n'établit pas clairement les modalités du principe de précaution. L'article 11 dispose simplement que l'évaluation préalable des risques n'est pas requise lorsqu'il n'y a pas assez de temps avant l'adoption d'une mesure préventive.

Concernant les éléments devant être pris en considération dans l'élaboration des mesures, l'article 12 de la Loi dispose que les habitudes diététiques des citoyens, les résultats de l'évaluation de risques et d'autres éléments doivent être pris en compte. Cette disposition s'apparente à celle adoptée par l'UE.

Par conséquent, la définition des mesures de sécurité alimentaire dans la législation du Japon est plus étroite que dans celle de l'UE. Cependant, le Japon a introduit des mesures complémentaires en vue de renforcer ou de compléter les mesures de sécurité alimentaire et d'assurer la fiabilité alimentaire (2). Par exemple, ont été introduites, afin de favoriser la confiance des consommateurs, la traçabilité, les bonnes pratiques agricoles, l'étiquetage du lieu d'origine et des OGM ainsi que la certification de qualité et de sécurité.

(2) Fiabilité » et « Sécurité » des denrées alimentaires

D'une part « la sécurité alimentaire, ou la sécurité sanitaire » est nécessaire pour garantir la santé humaine et peut être assurée par des mesures fondées sur les preuves scientifiques. D'autre part « la fiabilité alimentaire » complète les mesures de sécurité sanitaire, en vue d'instaurer la confiance des consommateurs, et peut être assurée par des moyens de contrôle du processus de production ou de distribution, de connaissance de l'origine du produit, de traçage des produits dans la chaîne alimentaire, d'assurance de l'exactitude de l'étiquetage, etc. Au Japon les termes de « sécurité » et de « fiabilité » sont souvent associés.

Les mesures prises ci-dessus peuvent être dénommées, « mesures nouvelles ». En effet leur approche ne dépend pas d'une méthode traditionnelle dans laquelle le principe est l'examen et la vérification des produits finis juste avant leur mise sur le marché. Ces mesures nouvelles mettent parfois l'accent sur le contrôle du processus de production ou de distribution. Au Japon la plupart de ces mesures nouvelles, telles que la traçabilité, ne sont pas prévues par les lois, et sont confiées aux initiatives volontaires du secteur privé.

II Diverses Réglementations Relatives à la Sécurité Alimentaire

1 Mesures de l'Hygiène

1-1 Loi sur l'Hygiène des Denrées Alimentaires

La Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires, qui a été instituée en 1947, couvre toutes les catégories des denrées alimentaires, des additifs, des emballages et des jouets. Presque tous les aspects liés à la sécurité alimentaire sont couverts par la Loi. Cependant, l'étiquetage nutritionnel, l'allégation de santé et l'autorisation des denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière tels que les aliments pour bébés, pour les mères allaitant, sont régulés en vertu de la Loi de promotion de la santé.

1-2 Structure de la Loi sur l'Hygiène des Denrées Alimentaires

La Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires se compose des éléments suivants.

- (1) Fonctions de l'Etat, des préfectures et des opérateurs (article 2 et 3)
- (2) Prohibition de la mise sur le marché des marchandises dangereuses à la santé humaine (article 6, 7, 9, 10, 16 et 17)
- (3) Spécifications et normes (article 11 et 18)
- (4) Certification de HACCP (article 13)
- (5) Étiquetage et présentation (article 19 et 20)
- (6) Normes Japonaises des additifs (article 21)
- (7) Inspections et examens (article 23, 24, 25, 26 et 28)
- (8) Notification d'importation (article 27)
- (9) Mesures préventives contre la contamination par des substances toxiques ou nocives (article 50 et 51)
- (10) Autorisation d'exercice des opérateurs (article 52)

2 Introduction de la Liste Positive de Résidu sur Produits Chimiques Agricoles

Les limites maximales de résidus (LMR) relatives à la sécurité de la santé humaine sont fixées par le MHLW (3) en vertu de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires. Jusqu'à la réforme de la politique de sécurité alimentaire de 2003, des LMR n'ont pas été fixées ni pour tous les pesticides enregistrés, ni pour tous les pesticides distribués dans le Japon. Par conséquent, un certain nombre des pesticides ont été employés sans critères de résidus (liste négative). D'ailleurs, il n'a pas été possible de réguler l'importation et la distribution des denrées alimentaires contenant des pesticides pour lesquels des normes de résidus n'avaient pas été fixées.

(3) MHLW: [Ministry of Health, Labour and Welfare](#)

Le rapport de la Commission d'enquête et d'examen sur les affaires de l'ESB de 2002, a recommandé qu'un enregistrement des produits chimiques agricoles devrait être fait en même temps que l'établissement d'une norme de résidu. En 2003, par les amendements de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires et d'autres lois sur réglementation de produits chimiques agricoles, le système de la liste positive des produits chimiques agricoles, y compris des médicaments vétérinaires et des additifs aux aliments pour animaux, a été introduit. En conséquence, les denrées alimentaires contenant des pesticides sans normes de résidus, sont en principe interdites à la distribution. Le système de la liste positive devait entrer en vigueur dans un délai de 3 ans à partir de la publication des lois (en mai 2006).

En exécution du système de la liste positive de résidus de pesticides, le gouvernement est tenu d'établir autant de normes de résidus possibles que de pesticides internationalement distribués. Sinon, ils pourraient constituer des obstacles sérieux pour le commerce international. Par conséquent, le gouvernement a établi plus de 800 normes provisoires de résidus en 2006, est le système de la liste positive est entré en vigueur en mai 2006.

3 Additifs Alimentaires

3-1 Statut Juridique des Additifs

Le ministre du MHLW peut établir des normes concernant la méthode de fabrication, de traitement, d'utilisation, de préparation, ou de préservation des additifs destinés à la mise sur le marché. Le ministre compilera « les normes japonaises des additifs » qui se constituent des normes et des caractéristiques sur les additifs (article 21).

.3-2 Catégories des Additifs

Quatre catégories d'additifs sont énumérées ; additifs désignés, additifs existants, aromatisants naturels et additifs en provenance des denrées alimentaires et des boissons habituelles.

(1) Additifs désignés (325 substances en 2005)

Cette catégorie d'additifs est celle qui est désignée par le ministre comme non nuisible à la santé humaine. Des additifs autres que ces additifs, à l'exception des additifs existants, sont interdits de mise sur le marché.

(2) Additifs existants (489 substances en 2004)

Les additifs naturels n'étaient pas soumis au système de désignation des additifs. Alors, ils ont été librement produits et employés pendant de nombreuses années. Les consommateurs ont réclamé que ces substances devaient être régulées par la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires. En 1995, par l'amendement de la Loi, ces additifs naturels sont désignés et énumérés dans la liste d'enregistrement. Cependant, l'évaluation de la sécurité sanitaire ne serait pas nécessaire dans le cadre du traitement temporaire. Ces substances sont dénommées « les additifs existants » qui rendent compte aux 489.

En 2003, la Loi a établi un procédé pour retirer la substance qui semblerait avoir un effet nuisible sur la santé humaine, de la liste des additifs existants. L'évaluation des substances dans la liste est activement exécutée.

4 Contrôle des Importations

4-1 Notification

Pour assurer la sécurité sanitaire des denrées alimentaires importées, la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires (article 27) oblige les importateurs à soumettre une notification d'importation. Les inspecteurs d'hygiène des denrées alimentaires effectuent l'examen et l'inspection des documents pour vérifier si les aliments sont conformes à la Loi.

4-2 Trois Catégories des Inspections

(1) Inspection par Surveillance

« Les inspections par surveillance » sont effectuées à la station de quarantaine du MHLW pour les denrées alimentaires qui sont susceptibles de ne pas être conformes à la Loi. L'objectif de l'inspection par surveillance est de recueillir des données informatives sur la situation hygiénique des produits divers qui sont apportés au Japon, et de favoriser la distribution sans heurt de ces produits. Les contrôleurs d'hygiène réalisent l'inspection sur les échantillons. Ainsi, la procédure d'importation peut continuer sans attendre le résultat de l'inspection.

(2) Système de l'ordre d'inspection

Si, du fait de l'examen du document et de l'information reçue sur la situation sanitaire du pays exportateur, de la nature de la denrée alimentaire, ou d'un rapport sur la non conformité des produits semblables dans le passé, il apparaît que la denrée alimentaire en question est fortement suspectée de violer la Loi, l'ordre d'inspection sera annoncé par le MHLW, et le procédé d'importation sera suspendu jusqu'à ce que la conformité de la denrée alimentaire en question soit prouvée. Ce système est dénommé « le système de l'ordre d'inspection (inspection order system) » dans lequel l'importateur supporte le coût de l'inspection.

(3) Autres systèmes d'inspection

En plus des inspections par surveillance, les inspecteurs d'hygiène du MHLW peuvent procéder à d'autres genres d'inspections, telles que des inspections de denrées alimentaires importées pour la première fois au Japon, des inspections pour examiner les produits qui ne sont pas conformes à la Loi, et des inspections pour examiner les denrées alimentaires qui ont subi un accident pendant le transport.

4-3 Evolution du Système de la Quarantaine

Le système de quarantaine pour les denrées alimentaires importées a été institué en 1956. Le taux d'inspection (cas d'inspection/ nombre total des notifications) a été graduellement diminué. Il était 10.2 % en 2003, bien qu'il fut de 18.1% en 1989, qui était le plus haut. Une des raisons est l'augmentation très rapide des notifications depuis 1990. Dans cette situation, il sera difficile d'augmenter le taux d'inspection. C'est la raison pour laquelle un système efficace d'inspection a été continuellement examiné et poursuivi. Depuis les années 1980, des simplifications des procédures d'importation ont été introduites pour répondre aux demandes des pays exportateurs.

En ce qui concerne les inspections d'importation, en 1995, le système de l'ordre d'inspection, qui doit être exécuté par un établissement enregistré aux frais des importateurs, a été introduit, en vue de faciliter les inspections efficaces et rapides. D'autre part, l'Etat engage principalement des inspections par surveillance dont l'objectif est d'identifier les cas où les produits doivent être soumis à des inspections sur ordre ou à des inspections administratives.

4-4 Caractéristiques de Contrôle des Aliments Importés

Le Japon dépend des denrées alimentaires importées en grande quantité. Ces dernières années, le taux d'autosuffisance des denrées alimentaires a diminué à moins de 40 % (critère des calories). Par conséquent, la sécurité alimentaire pour les denrées alimentaires importées est très importante. Le système réglementaire japonais s'axe principalement sur l'examen et l'inspection des denrées alimentaires au moment de l'importation. Dans le cadre de ce système traditionnel, il est difficile d'assurer la sécurité alimentaire à un niveau élevé, de manière à ce que les inquiétudes des consommateurs s'atténuent.

Au Japon des mesures appropriées pour examiner et vérifier la situation sanitaire des établissements situés dans les pays exportateurs ne sont pas en principe introduites. Ces mesures telles que l'enregistrement et l'inspection des établissements dans les pays exportateurs sont adoptées dans l'UE et aux Etats-Unis. De plus le Japon ne peut pas exiger aux pays exportateurs l'adoption du HACCP pour les produits exportés au Japon, du fait qu'il n'est pas obligatoire au Japon.

Le rôle des opérateurs et des importateurs est crucial pour assurer la sécurité des produits alimentaires importés. La législation japonaise n'impose pas précisément aux opérateurs la responsabilité de fourniture de denrées alimentaires sûres et saines. Dans les pays européens, depuis quelques années, le secteur privé a développé rapidement des normes internationales comme Global Gap, Norme internationale pour les aliments(IFS), BRC Global standards, Safe quality food (SQF) et Dutch HACCP, qui peuvent imposer des normes relatives aux denrées alimentaires destinées à l'exportation. Ces systèmes initiés par le secteur privé sont au stade très préliminaire au Japon.

5 Règles sur les OGM

5-1 Règle d'Autorisation avant Mise sur le Marché pour les Denrées Alimentaires Génétiquement Modifiées

Le système d'autorisation avant mise sur le marché a été institué en 1991 pour les denrées alimentaires et les additifs alimentaires contenant des OGM ou composé d' OGM. Cependant, il n'était pas d'origine légale. En 2000, le procédé pour l'autorisation du point de vue de la santé humaine a été créé en vertu de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires.

A la fin de 2008, les denrées alimentaires génétiquement modifiées autorisées au Japon sont celles développées par de compagnies étrangères. Il n'y a aucune récolte de plante génétiquement modifiée cultivée au Japon. Jusqu'à la fin de 2008, 97 denrées alimentaires et 14 additifs alimentaires génétiquement modifiés ont été autorisés.

5-2 Normes d'Étiquetage sur les Denrées Alimentaires Génétiquement modifiées au Japon

En 2000 l'obligation d'étiquetage a été instituée au Japon. Les mêmes règles sur l'étiquetage sont stipulées en vertu de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires et de la Loi JAS (4).

(4) [Loi de la normalisation et de l'étiquetage approprié sur la qualité des produits alimentaires et forestiers](#)

Conformément à la norme, les denrées alimentaires génétiquement modifiées devraient être étiquetées. Selon la Norme d'étiquetage sur les denrées alimentaires génétiquement modifiées, les règles de l'étiquetage sont les suivantes.

(1) Produits agricoles

Les produits agricoles qui sont sujets à l'étiquetage obligatoire sont « des produits agricoles génétiquement modifiés désignés », tels le soja, le maïs, la pomme de terre, le colza, le coton, la luzerne et la betterave.

a) Au cas où un produit agricole génétiquement modifié est traité sous une manipulation réservée pour identification, la mention « **OGM séparé** » ou « **Génétiquement modifié** », est doit être faite.

b) Au cas où un produit agricole est produit ou distribué sans ségrégation, la mention: « **OGM non séparé** » doit être faite.

c) Au cas où un produit agricole est un produit non-OGM agricole par une manipulation réservée pour identification, la mention « **non-OGM séparé du OGM** », « **Non génétiquement modifié** » est possible.

(2) Produits transformés

Les produits transformés qui sont sujets à l'étiquetage obligatoire sont 32 denrées alimentaires transformées qui contiennent du soja, du maïs, de la pomme de terre, de la luzerne et de la betterave génétiquement modifiés.

a) Au cas où un ingrédient serait un produit agricole génétiquement modifié et qu'il aurait été traité sous une manipulation réservée pour identification, la mention « **OGM séparé de non-OGM** », ou « **génétiquement modifié** » doit être faite.

b) Au cas où le produit est fabriqué, distribué, ou transformé sans ségrégation, la mention: « **OGM non séparé** » doit être faite.

c). Au cas où un ingrédient serait un produit non-OGM par le traitement de manipulation réservée pour identification, la mention « **non-OGM séparé de l'OGM** » ou « **non génétiquement modifié** » est possible.

d) Les denrées alimentaires transformées, contenant les produits agricoles indiqués, qui ne sont pas des **ingrédients principaux**, n'ont pas besoin d'être déclarées.

e) Les denrées alimentaires transformées dont l'ADN ou la protéine transgénique est détruite ou enlevée ne sont pas nécessairement étiquetées. Ces denrées alimentaires transformées exemptées d'étiquetage sont, par exemple, la sauce de soja, l'huile de soja, le flocon de maïs, l'huile de maïs, l'huile de colza, l'huile de coton, etc.

(3) Mélange adventice

Dans le cas où un mélange adventice d'OGM est inférieure ou égale à 5% dans les produits de soja et de maïs, et une manipulation réservée pour identification est réalisée correctement, l'étiquetage concernant l'OGM ne sera pas nécessaire.

5-3 Caractéristiques de Réglementation Japonaise

Du fait que le Japon est largement dépendant des céréales et de soja importés, le Japon doit consommer ou utiliser dans une certaine mesure les produits des OGM importés. Pour cette raison, un éventail de dérogations à l'application de l'étiquetage obligatoire a été introduit. De plus, la limite du taux de la présence d'OGM fortuite et inévitable (5%) est plus haute que celle de l'UE. Le Japon a établi le système de « ségrégation », car il y a beaucoup de consommation de « tofu » et d'autres dérivés de soja. S'il n'y avait pas ce système, la consommation de « tofu » et des autres aliments, serait diminuée substantiellement au Japon.

6 Mesures Concernant les Bovins et l' ESB

6-1 Mesures contre la Contamination par l'ESB au Japon

En avril 1996 la conférence de l'OMS a recommandé l'interdiction de l'alimentation par des farines de viande et d'os. Tenant compte de cette recommandation, le Japon a adopté une directive administrative pour l'interdiction, au lieu de la prohibition légale.

L'évaluation intérimaire de l'UE sur l'ESB au Japon, qui a été transmis au gouvernement japonais, indiquait une possibilité d'infection de l'ESB au Japon, du fait que le Japon avait importé des farines de viande et d'os des pays infectés.

Cependant, le MAFF (5) a demandé à l'UE de suspendre l'évaluation du statut de l' ESB au Japon en juin 2001. Peu de temps après cette demande, une vache a été identifiée comme infectée le 9 octobre 2001.

(5) MAFF: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

6-2 Mesures Urgentes Prises au Japon pour la Lutte Contre l'ESB

Le gouvernement du Japon a pris immédiatement des mesures de lutte contre l'ESB, afin d'assurer la sécurité sanitaire et de restaurer la confiance des consommateurs en viande bovine. Ces mesures ont été prises, en tenant compte de celles prises par l'UE et le Royaume-Uni. Les mesures principales sont comme les suivantes :

(1) Dépistage de l'ESB sur tous les animaux aux abattoirs

Tous les animaux aux abattoirs seront inspectés avant et après l'abattage. Lorsque les animaux sont suspectés d'être infectés par l' ESB à l'inspection précédant, l'abattage ne sera pas fait. Les animaux et la viande qui sont diagnostiqués infectés par l'ESB seront incinérés, et l'abattoir sera stérilisé.

(2) Retrait du MRS (matériels à risques spécifiés)

La personne qui gère l'abattoir retirera les MRS, évitant l'infection des MRS à la carcasse et aux abats. Le gestionnaire de l'abattoir maintiendra les MRS dans des emballages exclusivement utilisés à cette fin, et incinérera les MRS.

(3) Interdiction de l'alimentation des ruminants par des farines animales

L'aliment pour ruminants ne contiendra pas de protéine dérivée de mammifère, de volaille et de poisson. Pour assurer cette règle, des normes qui s'appliquent au traitement, au stockage, à l'étiquetage et à l'emploi des aliments seront adoptées au sein de la Loi sur la sécurité et l'amélioration de qualité des aliments pour animaux de 1953.

En même temps, les mesures pour soutenir l'industrie de bovins affectée par l'incident de l'ESB ont été prises. Jusqu'en février 2009, 36 animaux ont été identifiés comme infectés par l'ESB.

6-3 Adoption de la Loi Relative aux Mesures Spéciales contre l'ESB

En association avec la création de la Loi sur la sécurité alimentaire, la Loi sur les mesures spéciales contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (loi no 70 de 2002) a été promulguée. Les mesures mentionnées ci-dessus sont devenues des engagements légaux. Et une règle a été rajoutée pour que le vétérinaire informe la préfecture de la mort de l'animal dont l'âge soit supérieur à 24 mois, ou le détenteur des animaux informe de la mort de l'animal quand il n'est pas inspecté par un vétérinaire (article 6).

De plus les mesures suivantes ont été disposées dans la Loi.

L'établissement d'un plan de base des mesures prises par le gouvernement et par les préfectures où l'infection de l'ESB est prévue (article 4) ; Un système pour l'identification individuelle d'animal et la traçabilité dans le système de distribution (article 8) ; La mesure de soutien aux producteurs de bovins, aux traiteurs, aux distributeurs et aux restaurants de viande bovine lorsqu'ils sont en difficultés provoquées par l'ESB (article 9) ; La diffusion des connaissances appropriées sur l'ESB aux consommateurs (article 11) ; et la promotion de la recherche (article 12).

6-4 Loi sur la Traçabilité de la Viande Bovine de 2003

La Loi de traçabilité de la viande bovine a été introduite dans le cadre de la reconstruction fondamentale de la politique de la sécurité alimentaire en 2003. Le système se compose de l'identification individuelle des animaux et de la traçabilité dans la filière de distribution. La première est entrée en vigueur en novembre 2003, et la dernière est entrée en vigueur en décembre 2004.

6-5 Interdiction d'Importation de la Viande Bovine des Etats-Unis

Le 26 décembre 2003 le Japon a interdit l'importation de la viande bovine et de produits à base de viande bovine des Etats-Unis, du fait que l'ESB a été découverte dans le pays.

De plusieurs réunions ont été tenues entre le Japon et les Etats-Unis. Lors de ces réunions, les Etats-Unis ont réitéré l'idée que l'inspection de tous les animaux ne serait pas nécessaire. La

question importante qui se pose, est celle de savoir comment l'âge des animaux peut être vérifié avec sûreté pour la viande des Etats-Unis.

6-6 Assouplissement de l'Inspection des Animaux et Rouvrir l'Importation des Etats-Unis

Dès que la consommation de la viande bovine est redevenue normale et que l'industrie a retrouvé son calme, le besoin d'inspection de l'ESB sur tous les animaux est devenu une question à examiner. En octobre 2004, le MAFF et le MHLW ont officiellement soumis une demande pour une évaluation des risques à la Commission de sécurité alimentaire.

Le 28 mars 2005 la Commission est parvenue à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire d'appliquer l'inspection de l'ESB aux animaux âgés de 20 mois et plus jeune. Ensuite, une évaluation des risques a été conduite concernant la méthode de vérification de la viande bovine provenant des Etats-Unis. En décembre 2005 le gouvernement japonais a pris la décision de rouvrir le marché japonais pour la viande bovine en provenance des Etats-Unis et du Canada, sur la base des conclusions de la Commission, en condition que la viande importée soit celle dérivée des animaux âgés de 20 mois et plus jeune.

7 Etablissement du Système de HACCP au Japon

Une étude sur le système de HACCP a commencé au Japon, lorsque un établissement japonais de transformation des produits de la mer a été refusé d'exporter des produits vers un pays de l'UE. Les produits de cet établissement ne remplissaient pas les prescriptions équivalentes à la norme de l'hygiène exigée par la directive de l'UE. Les cas d'empoisonnement alimentaire d'O-157 et d'autres qui se sont produits dans les années 80 au Japon, ont accéléré la création du système de HACCP.

Le système de HACCP a été institué par l'amendement de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires en 1995 ; dénommé " Gestion intégrée d'hygiène au processus de la fabrication ". Conformément à l'article 13 de la Loi, le ministre certifie le HACCP sur la base d'une demande d'un opérateur. La durée de la certification est limitée à 3 ans. Les secteurs auxquels le HACCP s'applique, sont également limités à 6 catégories de produits par l'ordre de Cabinet. Ces produits sont comme suit :

Lait, Produits laitiers, Produits à base de viande, Produits de pâté de poisson, Aliments à haute pression, stérilisés par la thérapie thermique, en conserve, Boissons rafraîchissantes non- alcoolisées

Du fait que le Japon a établi l' HACCP comme un système volontaire, il est adopté par les opérateurs, en général, en vue de montrer aux consommateurs leur performance exercée pour la sécurité alimentaire, qui pourrait être considérée comme une des publicités d'entreprises. Des opérateurs au Japon parfois emploient le HACCP pour l'exportation de leurs produits aux pays de l'UE ou aux Etats-Unis qui exigent l'assurance que les produits soient fabriqués dans le cadre du HACCP ou d'un système équivalent.

En juin 2000, un cas sérieux d'empoisonnement alimentaire s'est produit, causé par le lait traité infecté par le « staphylococcus aureus », qui a été fabriqué dans un établissement de HACCP certifié. Les patients étaient plus de 15000. Les consommateurs et les personnes d'industries concernées ont eu un certain doute sur l'efficacité du système de HACCP. Le

gouvernement a apporté une limitation de durée de la certification de HACCP à 3 ans, par l'amendement de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires en 2003. Tous les 3 ans, la certification sera mise à jour (article 14).

8 Caractéristiques des Mesures d'Hygiènes au Japon

Le Japon n'a pris aucune mesure importante sur l'hygiène à la suite de la Loi sur la sécurité alimentaire de 2003, excepté le système de la liste positive des résidus de pesticides. S'agissant des denrées alimentaires importées, la Loi ne mentionne aucun principe. Ainsi, les mesures assurant la sécurité des denrées alimentaires importées sont limitées dans la législation japonaise en comparaison avec l'UE et des Etats-Unis.

Donc, actuellement, les mesures relatives à l'hygiène sont moins avancées au Japon que dans l'UE et qu'aux Etats-Unis. D'ailleurs, le système du HACCP et la traçabilité ne sont pas obligatoires au Japon. Les moyens de vérifier la situation hygiénique des pays exportateurs sont surtout moins développés au Japon.

III Réglementation de l'Étiquetage

1 Principes Généraux de la Réglementation Japonaise

Au Japon les règles sur l'étiquetage sont imposées en vertu de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires pour la partie qui concerne la sécurité alimentaire, de la Loi JAS pour la qualité alimentaire, de la Loi pour la promotion de la santé, de la Loi de la prévention de la concurrence déloyale et de la Loi contre les ventes avec primes et les présentations trompeuses.

Au Japon les règles sur l'étiquetage ont été établies en vertu de la Loi JAS de 1950. Les normes d'étiquetage n'ont pas été instituées qu'en 1956 en vertu de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires. Du fait de cette raison historique, les règles sur l'étiquetage ont été séparément rédigées et développées dans le cadre de la Loi JAS sous le contrôle du MAFF et la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires sous le contrôle du MHLW.

Vers la fin des années 90 et au début des années 2000 plusieurs incidents concernant des indications fausses sur l'étiquetage se sont produits. Donc, la garantie de fiabilité de l'étiquetage est devenue une tâche importante. Dans cette situation l'importance de l'étiquetage a été reconnue dans la société japonaise. Cette reconnaissance a été prise en compte par la Loi pour la sécurité alimentaire de 2003.

2 Normes d'Étiquetage dans le Cadre de la Loi de l'Hygiène des Denrées Alimentaires

2-1 Règles Générale

Premièrement, l'article 21 de Règles d'application de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires (arrêté ministériel du MHLW) spécifie les mentions qui doivent être mentionnées sur les étiquettes pour tous les aliments. Ceux-ci sont le nom du produit, la date de la durabilité minimale ou la date de la limite de l'utilisation, le nom du fabricant, l'adresse de l'usine, les noms des additifs alimentaires, la méthode de conservation.

Deuxièmement, les mentions spécifiques qui doivent être étiquetées pour les produits spéciaux en vue de protéger la sécurité des aliments, sont précisées par le même article.

Concernant le lait et les produits laitiers les normes sont adoptées par un arrêté ministériel spécial.

2-3 Normes sur l'Étiquetage des Additifs Alimentaires

Les règles d'étiquetage des additifs contenus dans les denrées alimentaires sont énoncées par l'article 21 de Règles.

Les additifs alimentaires désignés seront déclarés par le nom de la substance (349 noms énumérés, 1051 noms des substances naturelles).

Les aides à la transformation (processing aids), les additifs alimentaires reportés (carry over) et les compléments nutritionnels (dietary supplement) ne nécessitent pas de déclaration.

2-4 Normes sur l'Étiquetage des Allergènes

Les Règles ont été révisées et sont entrées en vigueur en avril 2001. Conformément à l'article 21 de Règles, les exigences de la mention des allergènes contenus dans les aliments sont les suivantes :

Les 25 produits qui doivent être mentionnés sont classifiés dans deux catégories : les produits soumis à la mention obligatoire et les produits soumis à la mention recommandée, en tenant compte de la probabilité d'occurrences et le niveau de danger.

a) Les produits soumis à la mention obligatoire :

Crabes, Crevettes/crevettes roses, Oeufs, Lait, Blé, Sarrasin, Arachides

b) Les produits pour lesquels la mention est recommandée :

Abalone, Calamar, Oeufs de saumon, Oranges, Kiwi, Viande bovine, Noix, Saumon, Maquereau, Soja, Poulet, Viande porcine, « Matsutaké » (champignon), Pêches, « Yamaimo », Pommes, Gélatine, Bananes

3 Normes et Étiquetage dans le Cadre de Loi JAS

3-1 Normes JAS

Loi JAS a été instituée en 1950. L'objectif initial de la Loi était de prévenir la distribution des produits de qualité inférieure sur le marché, en établissant des normes, notamment celles sur l'étiquetage.

Au moment de mouvements de consommateurs intensifiés dans les années 60, l'objectif de la Loi JAS a été déplacé vers la protection des consommateurs. C'est la raison pour laquelle les règles de l'étiquetage sont devenues un des éléments les plus importants de la Loi. Un autre changement important a vu le jour au cours des années 1990, celui de la création des « normes JAS spécifiques ». La qualité est certifiée en fonction des caractéristiques du processus de production. En 2000, les produits biologiques ont été juridiquement régulés par la norme JAS spécifique.

En 2006, les normes de JAS sont les suivantes :

- Normes JAS pour 41 denrées alimentaires et 15 produits forestiers
- Normes JAS spécifiques pour 12 catégories de denrées alimentaires
- 3 Normes générales de JAS sur l'étiquetage de la qualité pour les produits périssables, pour les aliments transformés et pour les aliments génétiquement modifiés
- Normes JAS sur l'étiquetage de la qualité pour 54 denrées alimentaires individuelles

3-2 Indication Obligatoire du Lieu d'Origine

En 1996 le Japon a mis en place l'étiquetage obligatoire de lieu d'origine pour certains produits agricoles dans le cadre de la Loi JAS, en vue de protéger des agriculteurs produisant ces produits. D'un autre côté, les consommateurs se sont aussi de plus en plus intéressés de la sécurité et de la qualité des aliments importés, particulièrement des légumes importés de la Chine. Ils ont estimé que l'étiquetage du lieu d'origine était un de renseignements utiles au choix des consommateurs. Donc, ce système a été étendu à tous les produits périssables en 2000, et s'est appliqué aux ingrédients principaux de plusieurs aliments transformés depuis 2001.

Les incidents de l'intoxication de pesticide dans des raviolis chinois importés de la Chine et de la contamination de mélanine dans de produits laitiers en 2008 ont accéléré les exigences des consommateurs à l'étiquetage obligatoire de lieu d'origine pour des ingrédients de produits transformés plus étendus. Le gouvernement examine pour remplir cette demande des consommateurs.

3-3 Rôle de la Loi JAS pour la Fiabilité Alimentaire

Bien que la réforme de la politique de sécurité alimentaire ait été intervenue en 2003, beaucoup de cas de mentions fallacieuses et inexactes à l'étiquetage se sont continuellement produits au Japon. Dans la situation où les mesures pour la fiabilité alimentaire comme la traçabilité ne sont pas en principe obligatoires dans la législation relative à la sécurité alimentaire, la Loi JAS joue un rôle important pour la fiabilité alimentaire en utilisant les règles relatives à l'étiquetage, telles que les mentions obligatoires des OGM et des lieux d'origine. Une obligation pesant sur les opérateurs de fournir l'information sur des ingrédients d'un produit transformé a été introduite en 2008, afin de lutter contre des fraudes fréquentes.

IV Règles sur Étiquetage et Allégation de Nutrition et de Santé Dans le cadre de la Loi de Promotion de la Santé

L'étiquetage et l'allégation de nutrition et de santé sont régulés par la Loi de promotion de la santé de 2002. Cette loi a remplacé la Loi d'amélioration de la nutrition de 1952, qui a été introduite en vue d'améliorer le niveau de nutrition des japonais qui était pauvre du fait de l'insuffisance des aliments après la guerre.

La règle de l'étiquetage facultatif de valeur nutritive a été instituée en 1995 par la Loi d'amélioration de la nutrition, en tenant compte du système d'étiquetage de nutrition régulé par la Loi de l'étiquetage de nutrition et l'éducation de 1990 (Nutrition Labelling and Education Act) aux Etats-Unis et de la Directive concernant l'étiquetage de nutrition de l'UE (90/496/EEC). De nombreux aliments faisant référence à la valeur nutritive et à la santé ont

été mis sur le marché depuis la fin des années 1980, à mesure que les consommateurs se sont intéressés davantage à la nutrition et à la santé qu'à la quantité des denrées alimentaires. Afin d'empêcher l'étiquetage sur les aliments d'allégation de fonction nutritive qui pourraient induire les consommateurs en erreur, un règlement d' « aliments à usage spécifique pour la santé (FOSHU) », qui autorise officiellement l'allégation de santé, a été créé en 1991. Ainsi, les systèmes des « aliments associé à une allégation de santé » tirés de « FOSHU » et des « aliments à la fonction nutritive » ont été établis en 2001.

Classification des aliments avec allégation de santé

Médicaments	Aliments avec allégation de santé (Food with health claims).		Aliments ordinaires
	Aliments à usage spécifique pour la santé (food for specified health use FOSHU)	Aliments à fonction nutritive (Nutrition functional food)	Y compris des variétés d' aliments à finalité de santé (health food)
	Autorisation avant la mise sur le marché	Obligation de respecter les règles établies	

Source : MHLW

V Conclusion

Le système existant législatif et administratif pour la sécurité d'aliments, qui n'a pas été bien adaptée à la nouvelle situation dans la société, a été réformé en 2003. Le Japon, comme l'UE et les Etats-Unis, a adopté l'analyse des risques comme l'instrument principal pour la sécurité alimentaire en créant une organisation indépendante pour l'évaluation des risques. Cependant, les mesures qui ne sont pas fondées sur l'évaluation des risques comme traçabilité ont été classifiées comme celles pour être réalisées à l'initiative du secteur privé. Donc, la notion de la sécurité d'aliments au Japon est plus étroite, en comparaison de celle de l'UE.

Les mesures concernant l'hygiène des denrées alimentaires, le Japon n'a pas introduit de nouvelles mesures après la réforme de la politique en 2003. Donc, il semble que le système japonais pour l'hygiène des denrées alimentaires est bien derrière, par rapport à l'UE et aux Etats-Unis.

Dans les années récentes, beaucoup de cas d'indications fausses et fallacieuses, qui ont entraîné un problème social, se sont produits, à cause de l'absence de la traçabilité obligatoire et de la responsabilité stricte légale des opérateurs. De plus, du fait que les mesures pour assurer la sécurité alimentaire des produits importés sont moins avancées, quelques incidents relatifs à la sécurité des aliments importés se sont produits au Japon.

La Loi JAS, au lieu de la Loi sur l'hygiène des denrées alimentaires, joue un rôle pour assurer la confiance des consommateurs, employant les règles sur des étiquetages, comme

l'étiquetage des OGM, l'étiquetage du lieu d'origine, la présentation obligatoire de noms d'ingrédients dans toute la transaction, etc. Pendant la session ordinaire du Parlement de 2009, le Japon adoptera une loi pour instituer une agence de consommateurs en vue d'assurer la protection des consommateurs à un niveau élevé.

Source: Thèse Doctorat de l'Université de Toulouse

« la Sécurité et la Qualité des Denrées Alimentaires - Etude comparée, Japon- UE- Etats-Unis »

Teiji Takahashi septembre 2008