



DEUXIÈME FORUM MONDIAL FAO/OMS DES RESPONSABLES DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Bangkok (Thaïlande), 12-14 octobre 2004

SYSTÈMES EUROPÉENS DE CONTROLE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS: NOUVELLES PERSPECTIVES POUR UNE BASE JURIDIQUE HARMONISÉE

*(Document préparé par le Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments
et par l'Autorité en charge de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et
des produits de consommation des Pays-Bas)*

1) Introduction

Des systèmes efficaces de contrôle des denrées alimentaires sont essentiels à la protection de la santé des consommateurs. Ils sont également indispensables pour permettre aux pays de garantir la sécurité et la qualité des produits alimentaires destinés au commerce international et de vérifier que les produits alimentaires importés satisfont aux exigences nationales. Le cadre juridique pour la sécurité sanitaire des aliments dans les États Membres de l'Union européenne est actuellement en cours d'élaboration. Les incidents graves survenus durant les années 90 dans le domaine de la sécurité alimentaire des aliments ont poussé l'Union européenne (UE) et d'autres pays dans le monde à revoir leurs systèmes de sécurité sanitaire des aliments et à envisager de meilleurs moyens pour protéger les consommateurs contre les aliments malsains. En 2000, l'Union européenne a lancé son **Livre blanc sur la sécurité alimentaire** en tant qu'amorce d'une nouvelle base juridique pour la production adéquate de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux et pour le contrôle de la sécurité des aliments. La **Commission du Codex Alimentarius** continue d'élaborer des normes, des directives et des recommandations internationales en vue de réduire les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments. Le Codex Alimentarius a mis au point l'analyse des risques, l'approche de la chaîne alimentaire intégrée et le système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP). Le **paradigme de l'analyse des risques**, y compris l'évaluation et la gestion des risques ainsi que la communication sur les risques, a été incorporé en tant que principe général dans la législation de l'UE et forme la base juridique des systèmes de sécurité sanitaire des aliments dans les États Membres.

Dans le Livre blanc de l'UE, la chaîne de production alimentaire dans son ensemble (y compris les aliments pour animaux) est tenue pour responsable de la sécurité sanitaire des aliments. Les Gouvernements des États Membres vérifient que cette responsabilité est assumée convenablement par les producteurs pour protéger la santé et le bien-être des consommateurs. Ce document contient 84 points d'intervention qui doivent être intégrés au droit communautaire afin de renforcer les systèmes de sécurité sanitaire des aliments des États Membres. Dans ce cadre, l'UE a introduit la **Législation alimentaire générale** en 2002, définissant les principes généraux relatifs à la sécurité sanitaire des aliments et aux procédures dans ce domaine. Une fois cette Réglementation mise en place, l'**Autorité européenne de sécurité des aliments** a été créée. Cet organisme a commencé ses activités en 2003, en se concentrant sur l'évaluation des risques et les conseils scientifiques pour les questions relatives à la sécurité sanitaire des aliments. Le Livre blanc a contribué à renforcer et synchroniser les conditions et les pratiques d'hygiène dans l'ensemble des

États Membres de l'UE. Cette année, un **train de mesures** intégrées **relatives à l'hygiène** dans l'UE a été achevé; les règles existantes relatives à l'hygiène y ont été intégrées.

L'Union européenne a instauré une législation spécifique pour harmoniser les procédures officielles de contrôle dans les États Membres. Elle régit également les dispositions auxquelles les pays n'appartenant pas à l'UE devraient se conformer pour vendre leurs produits alimentaires sur les marchés de l'UE. Bien que les procédures de contrôle soient largement harmonisées, la structure et la composition des organismes de contrôle sont assez différentes dans toute l'Union européenne. La diversité des conditions politiques et économiques nationales a produit des différences dans la manière de transposer la législation communautaire dans la législation nationale et dans les systèmes opérationnels de production et d'inspection alimentaire. Il y a donc une grande variété de **systèmes de contrôle** de la sécurité sanitaire des aliments dans les États Membres. Dans certains pays, la responsabilité du contrôle alimentaire est décentralisée et mandatée aux régions ou aux provinces, tandis que dans d'autres pays, le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments est entre les mains d'un seul organisme central. Ces dernières années, de nombreux pays de l'Union européenne ont mis en place une **Autorité nationale de sécurité sanitaire des aliments**. De nouveau, les responsabilités et les tâches de cet organisme peuvent varier d'un pays à l'autre. La tâche principale est habituellement l'application des réglementations relatives au contrôle alimentaire, mais l'**évaluation des risques** et les conseils scientifiques, et la **communication sur les risques** sont souvent inclus également.

La gestion des risques demeure fondamentalement une responsabilité première des gouvernements pour protéger les consommateurs des dangers liés à la sécurité sanitaire des aliments. La gestion des risques est basée sur l'évaluation des risques et la preuve scientifique, mais aussi d'autres aspects de la production alimentaire pourraient être pris en compte tels que la protection de l'environnement et le bien-être des animaux. Un système efficace de gestion de la sécurité sanitaire des aliments peut associer une supervision gouvernementale directe sur la base des prescriptions de sécurité sanitaire des aliments requises par la loi et des systèmes privés de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. La **certification** des processus de production par des organismes accrédités peut aider les producteurs à réduire les niveaux de risque et convaincre les gouvernements et les consommateurs de la sécurité et de la qualité de leurs produits. La confiance des consommateurs dépend fortement de la qualité de l'organisme de certification. Dans nombre de pays occidentaux, le secteur privé a établi ses propres prescriptions et systèmes de certification supplémentaires en matière de qualité pour certains groupes de produits. Ces prescriptions non officielles peuvent améliorer certains aspects de la qualité des produits, mais ce niveau d'exigences tellement élevé peut également entraver l'accès des entreprises aux marchés. L'ensemble de la législation de l'Union européenne et d'autres informations y afférentes peuvent être trouvées sur le site Web suivant: <http://europa.eu.int/eur-lex/>.

2) **Le Livre blanc de l'UE sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, principes du contrôle alimentaire**

Les livres blancs sont des documents qui contiennent des propositions pour l'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils suivent parfois un livre vert publié pour lancer un processus de consultation au niveau européen. Alors que les livres verts exposent diverses idées présentées pour discussion et débat en public, les livres blancs comprennent un ensemble officiel de propositions dans des domaines politiques spécifiques et sont utilisés pour faciliter leur mise en oeuvre.

Une priorité clé de l'Union européenne est de veiller à la mise en place des plus hautes normes de sécurité sanitaire des aliments. Le Livre blanc sur la sécurité sanitaire des aliments reflète cette priorité. Une approche radicale nouvelle a été proposée. Ce processus est poussé en avant par la nécessité de garantir un haut niveau de sécurité sanitaire des aliments. Une plus grande transparence à tous les niveaux de la politique de sécurité sanitaire des aliments est le thème principal qui domine l'ensemble du Livre blanc et ceci contribuera fondamentalement au

renforcement de la confiance des consommateurs dans la politique de l'UE en matière de sécurité sanitaire des aliments.

La préparation d'un livre blanc sur la sécurité sanitaire des aliments a été principalement motivée par les événements et les évolutions qui ont marqué les années 90. Les crises bien connues de la dioxine et de l'ESB ont mené à une approche tout à fait nouvelle de la gestion des risques. La crise de la dioxine a clairement fait ressortir les risques associés à la contamination des aliments. Des mesures seront prises pour s'attaquer aux domaines dans lesquels la législation doit être améliorée afin de fournir une protection adéquate. Mais, par ailleurs, l'évolution dans l'établissement des règles a entraîné des nouvelles manières d'aborder le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. L'expérience de l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission lui-même, qui effectue des visites régulières dans les États Membres, a montré qu'il existe d'importantes variations dans la mise en application et l'exécution de la législation communautaire. Ceci signifie que les consommateurs ne peuvent pas être sûrs de bénéficier du même niveau de protection dans toute la Communauté, ce qui rend l'évaluation de l'efficacité des mesures nationales difficile.

Le Livre blanc propose, en tant que principe général, que tous les maillons de la chaîne de production alimentaire soient soumis à des contrôles officiels. La responsabilité de la production de denrées alimentaires sûres et du contrôle dans ce domaine est partagée entre les exploitants, les autorités nationales et la Commission européenne. Les exploitants sont responsables du respect des dispositions législatives, et de la minimisation des risques de leur propre initiative. Les autorités nationales doivent veiller à ce que les exploitants respectent les normes en matière de sécurité sanitaire des aliments. Elles doivent mettre en place des systèmes de contrôle pour s'assurer que les règles communautaires sont respectées et, si nécessaire, exécutées. Pour garantir que ces systèmes de contrôle sont effectifs, la Commission, par l'intermédiaire de l'Office alimentaire et vétérinaire, met en œuvre un programme d'audits et d'inspections. Ces contrôles évaluent la performance des autorités nationales en ce qui concerne leur aptitude à fournir et faire fonctionner des systèmes de contrôle efficaces, et sont soutenus par des visites des installations individuelles pour vérifier que des normes acceptables sont effectivement respectées.

Un des points d'intervention du Livre blanc concerne l'élaboration d'un règlement sur les contrôles officiels de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Plus tôt dans l'année, le règlement 882/2004/CE (du Parlement européen et du Conseil en date du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux) a été publié. Ce règlement établit un cadre communautaire pour les systèmes de contrôle nationaux, qui améliorera la qualité des contrôles au niveau communautaire, et permettra par conséquent d'augmenter les niveaux de sécurité sanitaire des aliments dans toute l'Union européenne. L'exploitation de ces systèmes de contrôle demeure une responsabilité des États Membres individuels.

3) La Législation alimentaire générale de l'UE, la base légale du contrôle alimentaire de l'Union européenne

La création d'un ensemble cohérent et transparent de règles en matière de sécurité sanitaire des aliments constituait un important besoin mentionné dans le Livre blanc. Avec la publication de la Législation alimentaire générale, l'Union européenne a créé un nouveau cadre juridique établissant les fondements qui permettent d'assurer une approche cohérente et de fixer les principes, les obligations et les définitions s'appliquant dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Elle définit les principes communs sur lesquels reposent la législation alimentaire et l'instauration d'une politique de sécurité sanitaire des aliments en tant qu'objectif primaire de la législation alimentaire de l'UE. Ce Règlement fournit également le cadre général pour les domaines qui ne sont pas couverts par des règles harmonisées spécifiques mais dans lesquels le fonctionnement du marché interne est garanti par une reconnaissance mutuelle. Au titre de ce principe, en l'absence d'une harmonisation communautaire, les États Membres ne peuvent restreindre la mise sur le marché de

produits légalement commercialisés dans un autre État Membre que si ceci peut être justifié par un intérêt légitime tel que la protection de la santé publique, et seulement lorsque les mesures prises sont à la mesure du risque.

La Législation alimentaire générale se compose de trois parties: la première partie pose les principes généraux et élabore les prescriptions de la législation alimentaire, la deuxième partie définit la mise en place de l'Autorité européenne de sécurité des aliments et la dernière partie fixe les procédures en matière de sécurité sanitaire des aliments. Concentrons nous maintenant sur la première partie.

Le fait que les exploitants dans le secteur des aliments pour animaux et le secteur alimentaire ont la **responsabilité principale** en matière de sécurité sanitaire des aliments constitue un principe général de la législation alimentaire. Les autorités compétentes surveillent, font observer et vérifient cette responsabilité par la mise en place de systèmes nationaux de surveillance et de contrôle à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. Les États Membres sont également contraints d'imposer des règles concernant les mesures et les pénalités applicables pour les infractions à la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Ces règles doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. La Commission se concentre sur l'évaluation de la capacité des autorités compétentes à fournir ces systèmes par des audits et des inspections au niveau national.

Pour réussir, une politique alimentaire nécessite la **traçabilité** des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et de leurs ingrédients. Il s'agit d'une importante prescription de la Législation alimentaire générale. Elle inclut l'obligation pour les entreprises qui commercialisent des denrées alimentaires et des aliments pour animaux de veiller à ce que des procédures adéquates soient en place pour le rappel des produits qui pourraient poser un risque éventuel pour la santé. Les exploitants devraient également conserver des fichiers des fournisseurs de matières premières et d'ingrédients de sorte que la source d'un problème puisse être identifiée.

4) Mise en œuvre de la Législation alimentaire générale au niveau national

Les règlements et directives dans le cadre de la Législation alimentaire générale doivent être transposés dans la législation nationale des États Membres individuels de l'UE pour ce qui concerne l'exécution, la prise de sanctions et la désignation de l'autorité compétente. Les règlements s'imposent directement aux pays et ne nécessitent pas d'interprétation supplémentaire tandis que les directives peuvent être mises en application en fonction des politiques nationales. Par exemple, dans la mise en application au niveau national de la Législation alimentaire générale, les pénalités doivent être fixées et appliquées si un exploitant ne dispose pas d'un système de traçabilité adéquat ni d'autorités compétentes pour les inspections et les contrôles.

La mise en application de la législation de l'UE au niveau national doit s'intégrer dans les structures nationales, telles que les structures de contrôles centralisées et décentralisées. La législation de l'UE en matière de sécurité sanitaire des aliments se concentre donc sur des critères et des procédures plutôt que sur des règlements détaillés pour le contrôle.

Outre la mise en application juridique de la législation de l'UE, il est également nécessaire de mettre en place une politique nationale concernant la performance et d'expliquer la signification de cette politique au public. Ce processus peut soulever des questions qui doivent être contrôlées avec d'autres États Membres de l'UE et la Commission européenne.

Ces dernières années, de nombreux pays de l'Union européenne ont choisi de mettre en place une Autorité nationale de sécurité sanitaire des aliments pour contribuer à relever les normes en la matière et pour renforcer l'efficacité des activités de contrôle des aliments. Ces autorités se conforment aux prescriptions de la Législation alimentaire générale mais leur mise en place n'a jamais été obligatoire. Les responsabilités et les tâches de ces organismes peuvent être assez

différentes pour chaque État Membre. Dans certains pays, leur mandat est limité à l'évaluation des risques et aux conseils scientifiques au Gouvernement. Dans d'autres cas, leur mandat comprend la communication sur les risques et l'application des règlements de contrôle alimentaire. Les tâches de gestion des risques restent habituellement entre les mains des ministères responsables.

5) Les politiques de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments dans l'UE et ses États Membres

5a) Cadre général et couverture

Les denrées alimentaires et les aliments pour animaux devraient être sûrs et sains. La législation communautaire européenne comprend un ensemble de règles pour garantir la réalisation de cet objectif. Ces règles concernant l'hygiène et la sécurité s'étendent à la production, la transformation et l'introduction des produits alimentaires sur les marchés de consommation.

Les règles de base concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux sont fixées dans le Règlement (CE) No 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002, souvent dénommé « Législation alimentaire générale ». Cette législation pose les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, institue l'Autorité européenne de sécurité des aliments et les procédures relatives à la sécurité sanitaire des aliments.

Outre ces règles de base, des législations plus spécifiques sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux couvrent différents domaines de la nutrition animale, y compris les aliments du bétail médicamenteux, l'hygiène des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, les zoonoses, les sous-produits animaux, les résidus et contaminants, la lutte contre les maladies animales ayant un impact sur la santé publique et leur éradication, l'étiquetage des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, les pesticides, les additifs dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, les vitamines, les sels minéraux, les oligo-éléments et d'autres additifs, les matériaux en contact avec des denrées alimentaires, les prescriptions en matière de composition et de qualité, l'eau de boisson, l'ionisation, les aliments nouveaux ou les organismes génétiquement modifiés (OGM).

5b) Responsabilités en matière de sécurité sanitaire des aliments

La législation communautaire relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux est basée sur le principe selon lequel les exploitants du secteur des aliments pour animaux et du secteur alimentaire doivent veiller, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution dans les entreprises placées sous leur contrôle, à ce que les produits et les processus de fabrication répondent aux prescriptions de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux applicables à leurs activités.

Ce principe consistant à placer la responsabilité principale sur les producteurs ne peut fonctionner correctement que si des contrôles gouvernementaux efficaces sont en place. Par conséquent, toutes les informations disponibles sur l'application des contrôles des processus, essentielles à la production de denrées alimentaires saines, devraient être à l'entière disposition des gouvernements aux fins de contrôle. Il en va de même pour les informations importantes pour garantir une traçabilité adéquate.

Les États Membres de l'UE assurent l'application de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux et surveillent et vérifient le respect par les exploitants du secteur des prescriptions applicables de la législation alimentaire à toutes les étapes de production, de transformation et de distribution. Des contrôles officiels devraient être organisés à cette fin.

L'organisation des contrôles officiels diffère dans une large mesure dans l'ensemble de l'Union européenne, du fait des contextes et des traditions historiques différents. Les différences varient d'un système complètement centralisé (Pays-Bas, Danemark, Belgique) aux systèmes

décentralisés dans lesquels les autorités compétentes fonctionnent selon un système régional (Espagne, Allemagne) ou local (Royaume-Uni, Irlande).

5c) Harmonisation et cohérence

Pour parvenir à des systèmes officiels équivalents pour le contrôle des denrées alimentaires et des aliments pour animaux dans tous les États Membres, la Commission européenne a choisi de mettre en place un cadre harmonisé pour les règles générales au niveau communautaire afin de réaliser de tels contrôles. Pour cette raison, le règlement No 882/2004/CE relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux et le Règlement No 854/2004/CE fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ont été adoptés récemment.

5d) Mise en application nationale et vérification communautaire

Afin d'avoir une approche globale et uniforme en ce qui concerne les contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, les États Membres de l'UE doivent instaurer et mettre en œuvre des plans nationaux de contrôle conformément aux grandes orientations élaborées au niveau communautaire. Ces orientations devraient encourager l'adoption de stratégies nationales cohérentes, et identifier des priorités fondées sur les risques et les procédures de contrôle les plus efficaces. Après avoir élaboré ces directives, une stratégie communautaire en vue d'une approche intégrée et exhaustive pour la mise en œuvre des contrôles pourra être atteinte. En outre, chaque État Membre de l'UE doit présenter un rapport annuel à la Communauté européenne couvrant l'information concernant la mise en œuvre des plans de contrôle nationaux. Ce rapport est destiné à fournir:

- les résultats des contrôles et des audits officiels effectués au cours de l'année précédente; et,
- si nécessaire, une mise à jour du plan de contrôle initial en fonction de ces résultats.

Les plans nationaux de contrôle et les rapports annuels établiront une base solide pour l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission européenne afin de réaliser les contrôles dans les États Membres de l'UE. Les plans de contrôle permettront à l'Office alimentaire et vétérinaire de vérifier si les contrôles officiels dans les États Membres de l'UE sont organisés en conformité avec les critères fixés dans ces Règlements. Le cas échéant et en particulier si l'audit d'un État Membre de l'UE montre des insuffisances et des non-respects par rapport aux plans de contrôle nationaux, des inspections et des audits détaillés seront effectués.

Finalement, les contrôles communautaires dans les Membres de l'Union européenne devraient permettre à l'Office alimentaire et vétérinaire de vérifier si la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux et la législation sur la santé animale et le bien-être des animaux sont appliquées de manière correcte et uniforme dans toute l'Union européenne.

5e) Marchandises importées

Le Règlement 882/2004/CE fixe les règles du contrôle officiel sur l'importation de produits de pays tiers. Pour cette raison, des contrôles communautaires dans des pays tiers sont requis afin de vérifier le respect de la législation communautaire concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ou leur équivalence avec cette législation. Les pays tiers peuvent également être priés de mettre en place des plans de contrôle similaires à ceux prévus pour les États Membres, pour ce qui concerne les denrées alimentaires et des aliments pour animaux qu'ils exportent. Ces plans, qui doivent être établis sur la base des directives communautaires, devraient former la base des contrôles de la Commission qui suivront, lesquels devraient être réalisés dans un cadre multidisciplinaire couvrant les principaux secteurs qui exportent vers les États Membres. Cette

évolution devrait permettre une simplification du régime des contrôles actuels, renforçant l'efficacité de la coopération pour les contrôles et facilitant par conséquent les flux commerciaux.

Afin d'aider les pays en développement à mettre en place des systèmes officiels de contrôle des denrées alimentaires et des aliments pour animaux équivalents aux systèmes de contrôle de l'Union européenne, il convient d'identifier et de prendre en considération les besoins spéciaux de ces pays. L'UE est engagée au titre du Règlement 882/2004 à fournir un soutien aux pays en développement en ce qui concerne la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, ce qui est un élément important pour la santé humaine et le développement commercial.

Outre ce Règlement, il y a un règlement spécifique No 854/2004/CE pour l'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine. La procédure officielle de contrôle de ces produits doit permettre d'appliquer des règles sanitaires spécifiques dans ce domaine (Règlement No 853/2004/CE).

Les États Membres sont conscients de la nécessité d'harmoniser les procédures de contrôle des marchandises importées dans toute l'Union européenne. Il y a un besoin de définir des limites de détection pour certains résidus présents dans les produits alimentaires afin de faciliter l'uniformité des procédures et l'imposition de sanctions à tous les postes frontaliers européens.

6) Organisation du contrôle officiel des denrées alimentaires et des aliments pour animaux conformément à la législation européenne

6a) Prescriptions générales

Un État Membre de l'UE doit désigner des autorités compétentes pour réaliser les contrôles officiels. Si un État Membre a différentes autorités compétentes, il doit veiller à ce que la coordination entre ces autorités soit performante et efficace. Des critères opérationnels spécifiques sont prescrits pour harmoniser la vérification du respect de la législation. Les autorités compétentes doivent donc:

- garantir impartialité et efficacité;
- disposer d'un nombre suffisant de personnels qualifiés et expérimentés et posséder des moyens et des équipements adéquats pour réaliser leur mission convenablement;
- réaliser les contrôles officiels en utilisant les techniques appropriées mises au point à cette fin, comprenant les contrôles de surveillance systématiques et les contrôles plus intensifs tels qu'inspections, vérifications, audits, échantillonnages et tests des échantillons;
- instaurer une fréquence régulière des contrôles officiels proportionnelle au risque, prenant en compte le résultat des vérifications réalisées par les exploitants du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire dans le cadre de programmes de contrôle de la qualité basés sur le HACCP ou de programmes d'assurance de la qualité, là où elles sont conçues pour satisfaire aux prescriptions de la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires;
- réaliser des contrôles ad hoc lorsque les entreprises sont soupçonnées de non-respect de ladite législation;
- réaliser des contrôles officiels sur la base des procédures documentées de manière à garantir que ces contrôles soient effectués uniformément et soient de qualité régulière;
- veiller à ce que les laboratoires participant à l'analyse des échantillons officiels travaillent conformément aux procédures approuvées au niveau international ou aux normes de

performance basées sur des critères et utilisent des méthodes d'analyses qui ont été validées autant que possible;

- garantir la disponibilité de ressources financières adéquates pour organiser les contrôles officiels. Lorsque des redevances doivent être imposées aux exploitants du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire, des principes communs devraient s'appliquer;
- en ce qui concerne les redevances applicables aux contrôles des importations, établir directement les taux pour les principaux articles importés afin de garantir leur application uniforme et éviter des distorsions commerciales;
- les infractions à la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires peuvent constituer une menace pour la santé humaine et animale ainsi que pour le bien-être des animaux. Ces infractions devraient donc être soumises à des mesures efficaces, dissuasives et proportionnées au niveau national dans l'ensemble de la Communauté et doivent inclure une action administrative de la part des autorités compétentes dans les États Membres qui devraient avoir des procédures en place à cette fin;
- les personnes juridiques/entreprises devraient également être soumises à des pénalités efficaces, dissuasives et proportionnées, car les infractions à la législation communautaire sont commises dans une large mesure dans l'intérêt de personnes juridiques/d'entreprises ou à leur profit;
- les exploitants du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire doivent disposer d'un droit de faire appel contre les décisions prises par l'autorité compétente suite aux contrôles officiels, et doivent être informés de ce droit.

6b) Prescriptions spécifiques

Pour ce qui est des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale, des prescriptions plus spécifiques doivent être respectées. Ces prescriptions concernent:

- l'approbation des établissements de production;
- la vérification de certains aspects et caractéristiques;
- le rôle des vétérinaires et des auxiliaires officiels;
- l'introduction de prescriptions spécifiques pour les différents types de produits d'origine animale.

La nouvelle législation spécifique aux produits d'origine animale est basée principalement sur les règles « vétérinaires » traditionnelles préexistantes, tandis que les nouvelles règles HACCP entrent en vigueur dans le même temps. La question de savoir si ces deux approches législatives tout à fait distinctes s'accordent bien n'a pas encore été clairement documentée. L'approche vétérinaire traditionnelle nécessite beaucoup de personnel et elle est relativement coûteuse; toutefois elle ne semble pas avoir des bases scientifiques dans tous les cas, et ne pas viser non plus les risques les plus pertinents pour la santé humaine.

7) **Le rôle des systèmes privés de contrôle alimentaire**

7a) Remarques générales

Les systèmes de contrôle privés ont un impact important sur les systèmes de sécurité sanitaire des aliments dans leur ensemble. Ils peuvent être divisés en deux différents types:

- le contrôle privé concernant les normes et les procédures officielles;
- le contrôle privé concernant les critères et les systèmes de qualité privés.

Le premier type peut servir aux organismes de contrôle gouvernementaux et aux entreprises pour satisfaire aux normes. Dans ce cas, le gouvernement vérifie que les contrôles privés et les organismes de contrôle sont fiables. L'accréditation des organismes de contrôle et certification est une méthode habituelle pour une vérification fiable. Les systèmes de contrôle interne dans les établissements de production, tels qu'un système HACCP (obligatoire), peuvent jouer un rôle important dans la réduction des risques concernant la sécurité sanitaire des aliments.

Le secteur privé peut également exiger des critères et des normes de qualité de la part de leurs fournisseurs, qui ne sont pas basés sur des normes officielles. Ces prescriptions non officielles sont destinées à renforcer davantage la confiance des consommateurs. En faisant suite aux demandes des consommateurs, les détaillants et leurs fournisseurs mondiaux ont créé et mis en oeuvre une série de normes de certification agricole spécifiques au secteur dans les systèmes de qualité EUREPGAP. L'objectif est d'assurer l'intégrité, la transparence et l'harmonisation des normes agricoles mondiales. Ceci comprend les prescriptions pour des aliments sûrs et de qualité, le respect de la santé, de la sécurité et du bien-être des employés, et des questions concernant l'environnement et le bien-être des animaux.

7b) L'Organisation internationale de normalisation (ISO)

Le Règlement 882/2004 stipule que la fréquence des contrôles officiels doit être régulière et proportionnée au risque, prenant en compte le résultat des vérifications réalisées par les exploitants du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire dans le cadre de programmes de contrôle de la qualité basés sur le système HACCP ou de programmes d'assurance de la qualité, là où ces contrôles sont conçus pour satisfaire aux prescriptions de la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires. Actuellement, l'ISO travaille sur une norme spécifique concernant le système de gestion de la sécurité sanitaire des aliments (ISO 22.000). Cette norme internationale spécifie les prescriptions s'appliquant à un système de gestion de la sécurité sanitaire des aliments dans la chaîne alimentaire où un organisme doit démontrer son aptitude à lutter contre les dangers relatifs à la sécurité sanitaire des aliments afin de fournir constamment des produits finaux sûrs. Ceux-ci satisfont à la fois aux prescriptions réglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments applicables et convenus avec le client, et visent à renforcer la satisfaction des clients par le contrôle efficace des dangers relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, y compris les processus permettant de mettre à jour le système. Cette norme internationale contient des prescriptions pour permettre à un organisme de:

- planifier, concevoir, mettre en œuvre, exploiter, maintenir et actualiser un système de gestion de la sécurité sanitaire des aliments visant à fournir des produits finaux, selon leur usage prévu, qui garantiront que les aliments, lorsqu'ils seront consommés, sont sains pour le consommateur;
- évaluer et déterminer les exigences du client et démontrer la conformité avec les exigences mutuellement convenues avec le client en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments;
- communiquer de manière efficace avec les clients et les autres parties intéressées tout au long de la chaîne alimentaire;
- assurer la conformité avec les prescriptions réglementaires applicables à la sécurité sanitaire des aliments;
- assurer qu'elle est en conformité avec sa politique affichée en matière de sécurité sanitaire des aliments;

- démontrer cette conformité vis-à-vis des autres parties intéressées;
- rechercher une certification ou un enregistrement de son système de gestion de la sécurité sanitaire des aliments par un organisme externe.

Toutes les prescriptions de cette norme internationale sont génériques et devraient être applicables à tous les organismes souhaitant concevoir et mettre en œuvre un système efficace de gestion de la sécurité sanitaire des aliments, indépendamment du type, de la taille et du produit fourni. Ceci inclut les organismes directement impliqués dans un ou plusieurs maillons de la chaîne alimentaire (par exemple, les producteurs d'aliments pour animaux, les agriculteurs, les producteurs d'ingrédients, les producteurs de denrées alimentaires, les détaillants, les services de produits alimentaires, les services de restauration, les organismes assurant le nettoyage, le transport, le stockage et des services de distribution) et d'autres organismes travaillant indirectement dans la chaîne alimentaire (tels que les fournisseurs de matériel, d'agents de nettoyage et de matériaux d'emballage et d'autres matériaux en contact avec les denrées alimentaires). La norme ISO 22000 suit la structure et l'approche d'ISO 9001 pour ce qui concerne la gestion de la qualité et intègre ceci à la sécurité sanitaire des aliments sur la base du système HACCP, mis au point par la Commission du Codex Alimentarius.

7c) Vérification des activités de contrôle déléguées

Dans les locaux où des systèmes de contrôle efficaces et adéquats existent, la fréquence des inspections officielles peut être diminuée. Les systèmes de contrôle privés, tels que les organismes de certification, peuvent aider les autorités compétentes à réaliser leurs tâches de contrôle. Toutefois, il importe que les autorités compétentes vérifient activement la qualité de ces organismes et leurs activités. Le Règlement donne la possibilité aux autorités compétentes de déléguer des tâches à des organismes de contrôle externes sous des conditions strictes. Les principales restrictions comprennent le fait que:

- les organismes de contrôle externes ne peuvent pas imposer de sanctions, ce qui signifie, au cas où un organisme de contrôle trouve un cas de non-respect, qu'il devrait avertir l'autorité compétente;
- les organismes de contrôle externes devraient réaliser leurs tâches en conformité avec la description et les conditions fixées;
- les organismes de contrôle externes devraient avoir l'expertise, le matériel et l'infrastructure requis pour réaliser les tâches qui leur sont déléguées;
- les organismes de contrôle externes devraient disposer d'un personnel qualifié et expérimenté en nombre suffisant;
- les organismes de contrôle externes devraient être impartiaux et libres de tout conflit d'intérêt en ce qui concerne l'exercice des tâches qui leur sont déléguées;
- les organismes de contrôle externes devraient travailler et être accrédités pour la norme européenne EN 45004 « Critères généraux pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection »;
- il devrait y avoir une coordination performante et efficace entre l'autorité compétente délégatrice et les organismes de contrôle externes.

Les autorités compétentes qui délèguent les tâches aux organismes de contrôle externes sont obligées d'organiser des audits. Lorsqu'un non-respect réitéré est constaté et que les organismes de contrôle externes ne réussissent pas à prendre les mesures correctrices appropriées en temps voulu, leurs tâches leur sont retirées sans retard.

8) L'Autorité européenne de sécurité sanitaire des aliments

Suite à une série de crises liées à la sécurité sanitaire des aliments dans les années 90 (par exemple la BSE, la dioxine) qui ont ébranlé la confiance des consommateurs dans la sécurité de la chaîne alimentaire, l'Union européenne a conclu à la nécessité d'établir un nouvel organe scientifique chargé de fournir des avis objectifs et indépendants sur des questions de sécurité sanitaire des aliments associées à la chaîne alimentaire. Son objectif principal, tel qu'exposé dans le Livre blanc sur la sécurité sanitaire des aliments serait de: « ...contribuer à un degré élevé de protection de la santé des consommateurs dans le domaine de la sécurité des aliments, qui permettra de rétablir et de maintenir la confiance des consommateurs ». Après la publication de la Législation alimentaire générale, ceci a abouti à la mise en place de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA).

Provisoirement constitué à Bruxelles en 2002, l'AESA fournit des conseils scientifiques indépendants sur toutes les questions liées à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux – y compris la santé animale, le bien-être des animaux et la protection des végétaux – ainsi que sur la nutrition en relation avec la législation communautaire. L'autorité émet des communications à l'intention du public de manière transparente et ouverte sur toutes les questions relevant de ses attributions. Les évaluations des risques réalisées par l'AESA fournissent aux gestionnaires des risques (institutions européennes responsables politiquement, à savoir la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil) des bases scientifiques solides pour définir des mesures réglementaires ou des mesures législatives à orientation politique nécessaires à la garantie d'un niveau élevé de protection des consommateurs eu égard à la sécurité sanitaire des aliments

L'AESA trouve son origine dans le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002. La nouvelle Autorité a rapidement pris pied, en organisant la première réunion de son conseil d'administration neuf mois après. Peu après, ledit conseil a nommé son premier directeur exécutif, et créé le forum consultatif, composé de représentants d'instances compétentes des États membres de l'UE en matière de sécurité sanitaire des aliments. L'élan s'est accru en 2003, l'AESA étant alors devenue une agence européenne entièrement indépendante. L'AESA a véritablement démarré ses activités en mai, avec la mise en place de son comité scientifique et de ses groupes scientifiques. Des scientifiques de renommée internationale ont été recrutés dans toute l'Europe afin de constituer huit groupes, couvrant tous les domaines allant des additifs alimentaires à la santé animale, et un comité scientifique chargé de la coordination de ces groupes.

Le mois de juillet 2003 a vu la nomination du président du comité scientifique, du directeur exécutif adjoint, du directeur scientifique et du directeur des communications; ce fut également la publication de sa première opinion scientifique relative aux OGM. En décembre dernier, l'Autorité disposait d'un personnel composé de quelque 70 personnes et recensait déjà plus de 120 questions scientifiques enregistrées, avec délais confirmés, à traiter dans le cadre de son programme de travail.

L'effectif du personnel devrait doubler en 2004, l'AESA continuant à s'agrandir et se préparant à installer son siège permanent à Parme (Italie). Le renforcement global de ses capacités se poursuivra, permettant à l'Autorité de remplir ses engagements tels que définis dans le programme de travail, y compris l'élargissement important de ses activités scientifiques et en matière de communication, ainsi que le développement de ses relations institutionnelles, internationales et avec des parties concernées.

Actuellement, l'AESA traite surtout des demandes d'évaluation des risques émanant de la Commission européenne et prévoit de prendre en charge de multiples autres travaux commandés par d'autres institutions européennes dans un futur proche. Malgré les besoins conséquents de ses principaux clients, l'AESA lance actuellement ses propres activités à titre préventif et afin de traiter de questions plus globales importantes pour la réalisation de son mandat. Par exemple, dans le cadre

de cette «auto-attribution de tâches», le comité scientifique de l'Autorité a commencé des travaux en relation avec l'identification de nouvelles questions dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Site Web: <http://efsa.eu.int/>

9) Évolution future

L'Union européenne examinera et développera davantage la législation mentionnée dans le Livre blanc dans le domaine des aliments pour animaux, de la santé animale et des zoonoses, des sous-produits animaux, des contaminants et des additifs, de l'étiquetage, des pesticides, des denrées alimentaires saines, des matériaux de propagation des plantes et des relations internationales.

Les accords internationaux tels que les Accords SPS et OTC, et les normes et directives des organisations internationales, telles que le Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties (OIE) et la Convention internationale sur la protection des végétaux, continueront d'avoir un impact sur les processus dans l'Union européenne.

L'Union européenne mettra au point une approche plus harmonisée pour vérifier l'efficacité des contrôles officiels dans l'Union européenne ainsi que dans les pays tiers.

Dans des cas spéciaux, les contrôles directs et les inspections des denrées alimentaires réalisées par les organismes gouvernementaux peuvent se transformer en une supervision gouvernementale par l'intermédiaire d'organismes de contrôle accrédités. Dans l'évolution à venir du contrôle de la chaîne alimentaire, les systèmes de contrôle des processus s'amélioreront davantage et les vérifications des produits finaux perdront de l'importance, quoique pas entièrement.

10) Conclusions

1. Les exploitants du secteur alimentaire sont entièrement responsables de la qualité et de la sécurité des denrées alimentaires qu'ils produisent et fournissent aux marchés de consommation. La législation sur la sécurité sanitaire des aliments et le contrôle dans ce domaine sont censés imposer cette responsabilité et vérifier que toutes les conditions politiques sont convenablement remplies.
2. La législation sur la sécurité sanitaire des aliments dans les États Membres de l'Union européenne est largement harmonisée au titre de la législation communautaire. Une nouvelle approche a été introduite après les alertes alimentaires des années 90. Elle est basée sur l'analyse des risques et se conforme aux principes contenus dans l'Accord SPS de l'OMC. Elle est donc étroitement liée aux normes, directives et recommandations élaborées par la Commission du Codex Alimentarius.
3. Le processus d'harmonisation a fortement atténué les anciennes différences entre les politiques appliquées par les États Membres individuels et a contribué à davantage de transparence dans le système d'importation et les marchés de consommation de l'Union européenne. Les procédures de contrôle et les sanctions n'ont toutefois pas été complètement harmonisées.
4. L'harmonisation du contrôle alimentaire dans l'UE est basée sur des critères spécifiques et non pas sur des structures de contrôle. Il devrait y avoir un modèle spécifique pour la structure de contrôle officielle, prenant en compte le contexte historique d'un pays et ses circonstances économiques. Les contrôles officiels devraient être adaptés au contexte national concernant la sécurité sanitaire des aliments.

5. Les marchandises importées doivent être en conformité avec les normes européennes. Les pays exportateurs ayant des structures de contrôle officielles bien organisées satisferont aux prescriptions de l'UE plus facilement que les pays qui n'en ont pas.
6. Pour les pays en développement et les économies en transition, l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la législation sanitaire des aliments et du contrôle sont des outils utiles pour renforcer le commerce international de produits alimentaires sûrs et sains.