



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



ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ

F

Point de l'ordre du jour 5b

PEC 01/08F

CONFÉRENCE PANEUROPÉENNE SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE ET LA QUALITÉ DES ALIMENTS

BUDAPEST, HONGRIE, 25 – 28 FÉVRIER 2002

DOCUMENT DE LA CONFÉRENCE

LE SYSTEME D'ALERTE RAPIDE POUR LES ALIMENTS DE L'UNION EUROPEENNE ET SON EXTENSION POSSIBLE AUX AUTRES PAYS DE LA REGION EUROPE

Elaboration de stratégies harmonisées à l'échelle régionale
pour la sécurité des produits alimentaires et la mise en place de réseaux
de communication sur la sécurité des aliments

Patricia Brunko, Patrick Dewevre, Jose De Felipe Gardon, Henri Belvèze *

Direction Générale de la Santé et de la Protection des Consommateurs
Commission Européenne

INTRODUCTION

La globalisation des échanges en matière de denrées alimentaires est un phénomène qui s'accélère au fur et à mesure que les obstacles tarifaires et non tarifaires disparaissent. Cela est particulièrement le cas dans la Communauté européenne où la création d'un marché commun puis d'un marché unique a permis une libre circulation des denrées alimentaires dans un vaste ensemble de quinze Etats membres et plus de trois cent millions de consommateurs. L'abolition des contrôles sanitaires aux frontières internes de la Communauté a suscité le besoin d'outils nouveaux pour faire face à des situations où des produits dangereux pourraient être mis en libre circulation. La création d'un système d'alerte rapide est l'un de ces outils.

Très tôt les Etats membres ont ressenti le besoin d'échanger des informations sur le niveau de sécurité des produits alimentaires mis sur le marché. Le bon fonctionnement du marché unique est basé sur la confiance que les autorités sanitaires nationales ont dans les capacités de contrôle de leurs homologues dans la Communauté et dans la transparence du système. La rapidité et la précision des informations concernant des risques découlant de produits de consommation éventuellement mis sur le marché est une des conditions de ce bon fonctionnement.

* Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission Européenne.

DESCRIPTION DU SYSTEME D'ALERTE RAPIDE DE L'UNION

- **Bases légales**

Le système d'alerte rapide établi dans la Communauté européenne existe depuis 1978. Il a été premièrement établi par une décision du Conseil comme un système général de surveillance à court terme et d'alerte, destiné à faire face à des situations de danger sérieux et immédiat pour la santé et la sécurité des consommateurs. Cette décision a été remplacée en 1989 par une autre décision du Conseil établissant un système communautaire d'échange rapide d'information sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation. Cette décision a ensuite été remplacée par une disposition spécifique de la Directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits. L'article 8 de cette directive est actuellement la base juridique de fonctionnement du réseau d'alerte rapide de la Communauté européenne, tant pour le secteur alimentaire que pour le secteur des autres produits de consommation. Bien que des changements soient prévus pour un avenir proche, il est néanmoins intéressant de rappeler brièvement les principes qui ont régi le système communautaire depuis de nombreuses années.

Les Etats membres sont tenus à un devoir d'information en cas de risque grave et immédiat pour la santé des consommateurs. Cette information a un caractère d'urgence. Elle s'applique à tous les produits de consommation, alimentaire ou non, dans la mesure où ces produits ne sont pas déjà couverts par des dispositions spécifiques équivalentes relevant d'autres actes communautaires.

L'obligation formelle des Etats membres se limite à informer la Commission dans les seuls cas où le produit dangereux est susceptible d'être commercialisé en dehors du territoire de l'Etat membre ayant découvert la nature du risque. Cependant, l'intégration de plus en plus poussée du marché unique a pour conséquence pratique qu'il est souvent difficile d'avoir la certitude qu'un produit ne quittera pas le territoire d'un Etat membre donné et que dès lors, il convient de notifier.

La directive fixe également les responsabilités de la Commission : premièrement vérifier que l'information tombe bien dans le champ d'application de la Directive et deuxièmement faire circuler l'information auprès de tous les Etats membres.

Actuellement il y a deux réseaux de points de liaison: le réseau de produits alimentaires et le réseau de produits non alimentaires. La liste des points de contact et fonctionnaires responsables pour ces deux réseaux, avec indication des adresses et des numéros de téléphone et de télécopie, est confidentielle et sa diffusion est restreinte aux membres des réseaux. Cette liste permet l'établissement de contacts avec la Commission et entre les Etats membres pour faciliter l'éclaircissement de points de détail. Lorsque des informations nouvelles, d'un intérêt général, sont obtenues par le biais de ces contacts entre Etats membres, l'Etat membre qui a pris l'initiative du contact bilatéral en informe la Commission. Seules les informations reçues ou confirmées par les points de contacts dans les Etats membres peuvent être considérées comme étant reçues par la procédure d'échange rapide d'informations.

Le réseau responsable du secteur alimentaire a progressivement développé des procédures et des critères harmonisés basés sur le consensus entre les Etats membres. Du point de vue pratique, le système a constamment évolué pour intégrer au maximum toutes les possibilités offertes par l'informatique et les technologies de l'information.

- **Procédures détaillées pour l'application du système communautaire d'échange d'information rapide.**
1. Le système vise essentiellement à réaliser un échange d'informations rapide en présence d'un risque grave et immédiat pour la santé et la sécurité des consommateurs. Il est impossible d'établir des critères spécifiques indiquant avec précision ce qui constitue un risque grave et immédiat. C'est pourquoi les autorités nationales devront juger chaque cas particulier sur ses caractéristiques intrinsèques. Aussitôt que l'existence d'un risque grave et immédiat a été décelée, l'autorité nationale consulte, autant qu'il est possible et approprié, le producteur ou le distributeur du produit concerné. Leur point de vue, et les informations qu'ils communiquent, peuvent être utiles tant aux administrations des États membres qu'à la Commission pour déterminer quelles mesures doivent être prises pour garantir la protection des consommateurs en perturbant le moins possible les échanges commerciaux. À cette fin, les États membres doivent s'efforcer d'obtenir un maximum d'informations sur les produits et la nature du danger en conciliant cet objectif avec la nécessité de faire vite.
 2. Aussitôt qu'un État membre a décelé l'existence d'un risque grave et immédiat, dont les effets s'étendent ou pourraient s'étendre, au-delà de son territoire, et que des mesures ont été prises ou décidées, il en informe immédiatement la Commission. Cette communication comporte les précisions disponibles, en particulier en ce qui concerne:
 - a) les informations permettant d'identifier le produit;
 - b) le risque encouru, ainsi que les résultats de tout essai ou de toute analyse permettant d'évaluer l'importance;
 - c) la nature des mesures prises ou décidées
 - d) les informations sur la chaîne de commercialisation quand de telles informations sont possibles.
 3. Si l'État membre considère certaines informations comme confidentielles, il doit le déclarer et justifier sa demande de confidentialité, en partant du principe que la nécessité de prendre des mesures efficaces pour protéger les consommateurs doit normalement l'emporter sur le souci de confidentialité. De toute manière, il est rappelé que des précautions sont prises dans tous les cas tant par la Commission que par les membres du réseau responsables dans les différents États membres afin d'éviter toute divulgation non indispensable de renseignements susceptibles de nuire à l'image de marque d'un produit ou d'une série de produits.
 4. La Commission vérifie la conformité de l'information reçue avec les critères de notification, prend contact avec le pays notifiant, si nécessaire, et puis transmet d'urgence par moyen électronique de correspondance aux autorités compétentes des autres États membres avec une copie à chaque représentation permanente; éventuellement des contacts avec ces autorités peuvent être pris par téléphone parallèlement à l'expédition d'un message par voie électronique. La Commission peut également prendre contact avec l'autorité du pays présumé être le pays d'origine d'un produit pour faire les vérifications pertinentes.
 5. En même temps, la Commission peut, quand elle le considère nécessaire, et dans des circonstances exceptionnelles, afin de compléter l'information reçue, ouvrir une enquête de

¹ Directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques

sa propre initiative et/ou réunir le comité compétent. Au cas où une telle enquête est entreprise, les États membres doivent fournir à la Commission les informations demandées dans toute la mesure du possible.

6. Il est alors demandé aux autres États membres, dans la mesure du possible, d'informer la Commission dans les plus brefs délais:
 - a) du fait que le produit est mis sur son marché;
 - b) des informations complémentaires qu'ils ont obtenues sur le danger concerné, y compris des résultats des essais ou analyses effectués pour évaluer le niveau du risque, et en tout cas ils doivent informer la Commission aussitôt que possible;
 - c) des mesures qui ont été prises ou décidées;
 - d) quand le produit mentionné dans ces informations a été trouvé sur le territoire sans que des mesures n'aient été prises ou décidées et les raisons pour lesquelles aucune mesure ne sera prise.
7. Si un État membre entend, au-delà de la mesure ponctuelle prise en raison de risques sérieux immédiats, modifier sa réglementation d'ensemble en arrêtant des spécifications techniques, celles-ci doivent être notifiées à la Commission à l'état de projet, conformément à la directive 98/34/CE¹, au besoin en invoquant l'urgence.

- **Fonctionnement pratique**

Le système d'alerte rapide s'applique aux quinze États membres et aux pays associés de l'Espace Economique Européen (Norvège, Liechtenstein et Islande) Il ne s'applique pas aux pays tiers.

Chaque État membre et pays associés doivent établir un point de contact officiel pour les produits alimentaires qui est le correspondant du point de contact de la Commission dans le réseau d'alerte rapide.

D'un point de vue pratique, il s'est développé progressivement trois niveaux d'informations échangées entre les États Membres et la Commission : les notifications d'alerte, les notifications d'information et les nouvelles.

1. Les notifications d'alerte

Ces notifications d'alerte concernent les produits présentant un risque, qui sont déjà mis sur le marché dans plus d'un État membre, et qui nécessitent une action immédiate de recherche et de retrait du marché. Ces alertes sont déclenchées par les points de contact officiels des États membres et des pays associés lorsqu'un problème a été détecté et que des mesures sont prises ou vont être prises. Toutefois, il arrive que les médias sont plus rapides et que la Commission est informée par la presse avant que la notification ne soit transmise via le réseau d'alerte rapide. Dans ce cas la Commission prend immédiatement contact avec le pays d'origine de l'information pour confirmation ou infirmation des problèmes.

2. Les notifications d'information

Les activités du système d'alerte rapide se sont progressivement étendues, sur une base volontaire, à des situations qui ne nécessitent pas d'actions immédiates parce que le produit incriminé n'a pas été mis en marché, mais dans lesquelles l'information est utile pour les autres participants du réseau. C'est en particulier le cas pour des résultats de contrôles de sécurité effectués sur des produits alimentaires importés au point d'entrée dans la Communauté (ou de l'Espace Economique Européen). Ces produits non conformes pouvant présenter un risque ne sont pas acceptés sur le territoire de la Communauté et ne seront donc pas mis sur le marché. Toutefois la circulation de cette information est utile pour que les autres États membres et pays associés veillent à ce que ces produits ne puissent être présentés à un autre poste de contrôle

frontalier d'un autre Etat membre et puissent appliquer les contrôles appropriés sur les envois futurs. La Commission fait donc circuler ces informations au même titre que les notifications d'alerte.

3. Les nouvelles

Tout autre type d'informations utiles pour la connaissance des problèmes de salubrité et de sécurité des aliments qui ne sont pas communiquées à la Commission par un Etat membre ou un pays associé comme une notification d'alerte ou d'information mais que la Commission juge intéressantes pour les autorités de contrôle sont diffusées comme «Nouvelles » à travers le réseau. C'est le cas en particulier d'informations provenant de systèmes de contrôle de pays tiers concernant des produits susceptibles de circuler sur le marché international. C'est ainsi que des informations en provenance de la Canadian Food Inspection Agency, de la US Food and Drug Administration (FDA) ou de l'Australia and New Zealand Food Agency (ANZFA) ou d'autres ont permis dans certains cas de retrouver sur le marché européen des produits alimentaires ayant fait l'objet de mesures de contrôle dans ces pays.

En raison de l'harmonisation communautaire incomplète des normes de contaminants et des critères microbiologiques, les notifications d'alerte ou d'information sont souvent basées sur un dépassement des normes et critères nationaux. Dans tous les cas, les services de la Commission évaluent les informations reçues et déterminent la catégorie dans laquelle elles seront diffusées par le système d'alerte rapide.

• **Communication avec les pays tiers**

La participation de pays tiers au réseau d'alerte rapide institué par la directive 92/59/CEE n'est pas prévue et tombe en dehors du champ d'application de cette directive, à l'exception des pays de l'Espace Economique Européen. Toutefois, même en l'absence de base juridique contraignante, la Commission informe les autorités compétentes des pays tiers à travers les canaux diplomatiques dans deux circonstances :

- Lorsque l'enquête effectuée sur la commercialisation d'un produit alimentaire faisant l'objet d'une notification d'alerte révèle que ce produit a été exporté vers un pays tiers, les autorités de ce pays tiers sont informées de cette commercialisation.

- Lorsque qu'une notification d'information ou d'alerte concerne un produit alimentaire importé d'un pays tiers, les autorités de ce pays tiers sont informées de la notification, si possible avec communication d'une copie du certificat sanitaire éventuellement requis pour l'importation de ce produit alimentaire, de façon à leur permettre de prendre les mesures correctives appropriées et ainsi d'éviter la répétition du problème.

PROPOSITIONS POUR UNE AMELIORATION DU SYSTEME D'ALERTE RAPIDE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE POUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES

Le système établi par la directive 92/59/CEE a dix ans et son usage a révélé des insuffisances qui ont été compensées par une approche flexible sur une base volontaire grâce à un consensus entre la Commission et les Etats membres.

La Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Cette proposition contient des dispositions visant à établir un nouveau système d'alerte

rapide, établi en tant que réseau, pour la notification d'un risque direct ou indirect pour la santé humaine dérivant de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux.

Le champ d'application de cette proposition élargit le système d'alerte rapide à l'ensemble des aliments destinés à la consommation humaine et animale, et englobe tout risque direct ou indirect sans considération pour le caractère immédiat des effets. Il s'étend également aux cas de rejet pour des raisons de sécurité pour le consommateur d'une denrée alimentaire ou d'aliment pour animaux par les autorités compétentes des postes d'inspection frontaliers de l'Union européenne.

Le réseau constitué associera les Etats membres, la Commission et la nouvelle Autorité Alimentaire Européenne. Lorsqu'un membre du réseau disposera d'une information au sujet de l'existence d'un risque grave direct ou indirect pour la santé humaine lié à une denrée alimentaire ou à un aliment pour animaux, cette information sera immédiatement transmise à la Commission par le réseau d'alerte rapide. La Commission restera donc le pivot central du système. L'Autorité pourra compléter la notification par toute information scientifique ou technique facilitant une gestion rapide et appropriée des risques.

Dans le cas d'un rejet d'un lot par les autorités compétentes d'un poste frontalier, la Commission devra informer immédiatement tous les points de contact du réseau, l'ensemble des postes frontaliers de l'Union européenne ainsi que les autorités compétentes du pays tiers d'origine. De même lorsque l'enquête révélera qu'une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux ayant fait l'objet d'une alerte rapide est susceptible d'avoir été exporté vers un pays tiers, la Commission devra communiquer aux autorités de ce pays tiers toutes les informations nécessaires.

Enfin, la participation au système d'alerte rapide pourra être ouverte à des pays tiers ou des organisations internationales dans le cadre d'accords entre la Communauté, ces pays ou organisations, selon des modalités à définir dans ces accords.

PRINCIPES FONDATEURS D'UN RESEAU DE COMMUNICATION EUROPEEN SUR LA SECURITE DES ALIMENTS

La Communauté européenne a une grande expérience dans le fonctionnement d'un réseau d'échange d'informations sur les risques alimentaires entre quinze Etats membres. Le système ne fonctionne correctement que s'il y a un chef d'orchestre qui centralise les informations, les analyse et les redistribue à tous les participants du réseau. Dans la Communauté européenne, la Commission joue ce rôle. Si un réseau analogue devait être établi au niveau de toute l'Europe, il serait nécessaire de définir quelle entité serait en mesure de jouer ce rôle.

Par ailleurs, le Codex Alimentarius a adopté des directives concernant les échanges d'informations dans les situations d'urgence en matière de contrôle des aliments (CAC/GL 19-1995), et des directives concernant les échanges d'informations entre pays sur les rejets de denrées alimentaires à l'importation (CAC/GL 25-1997). Ces directives servent de base aux échanges structurés d'informations entre un pays importateur et un pays exportateur. Elles sont également pertinentes et doivent être prises en compte dans l'établissement de systèmes d'échange d'informations fonctionnant en réseau entre plusieurs pays, groupes de pays et/ou organisations.

Etablir un tel système d'alerte rapide au niveau européen exige un accord de tous les partenaires sur les principes généraux qui fondent le système. Ces principes peuvent être résumés comme suit :

- **Réciprocité**

Chaque pays désirant participer au réseau d'alerte rapide européen doit être en mesure d'offrir à ses partenaires la même qualité d'informations que celle des informations qu'il en reçoit. Cela

présuppose la mise en place de systèmes de récolte d'information, d'analyse et de traçabilité des produits alimentaires équivalents à ceux des partenaires du réseau.

- **Pro-activité**

Le système doit fonctionner de façon pro-active et ne doit pas être un système passif d'information par exemple en plaçant des informations sur un site internet. Chaque pays désireux de participer doit établir un point de contact national officiel. La liste des points de contact nationaux doit être disponible pour tous les participants du réseau avec les adresses, e-mails, numéros de téléphone, de télécopies et les informations concernant les risques et les mesures prises doivent être envoyées dans les délais les plus brefs à chaque point de contact.

- **Précision**

Les informations envoyées dans le réseau d'alerte rapide doivent être précises et bien définies. L'aliment en cause doit être décrit avec le plus de précision possible comprenant la description et les quantités des produits incriminés, le type et les dimensions des emballages, le numéro de lot de fabrication ou la date d'utilisation, les marques commerciales et toute mention spécifique d'étiquetage telles que les cachets et labels d'identification, le nom et l'adresse du producteur, du fabricant, du vendeur ou de l'importateur selon le cas. Les informations concernant la commercialisation et la circulation du produit incriminé sont fondamentales pour retrouver le plus vite possible les produits sur le marché. Les mesures prises pour réduire ou supprimer les risques doivent également être décrites avec précision, identifiant les organismes chargés de superviser le retrait de la vente, la détention des produits et leur destruction éventuelle.

- **Certitudes**

La nature du risque identifié doit être clairement définie sur la base d'une observation objective. La nature exacte et l'étendue du danger doivent être certains et l'information doit préciser l'agent de la contamination ou la toxine et si possible les niveaux de contamination et les effets possibles sur les consommateurs. Les résultats des analyses de laboratoire font partie de ces informations. Toutefois, s'il existe un lien manifeste entre la consommation d'un aliment et l'apparition d'effets graves sur la santé des consommateurs, celui-ci doit être signalé même si l'agent responsable n'a pas encore été expressément identifié et sans attendre la confirmation de cette identification.

- **Fin d'alerte**

Les mesures de retrait de la commercialisation ont un impact parfois sévère sur l'économie d'un secteur. Lorsque la source du risque a été éliminée et que le produit dangereux ne se trouve plus sur le marché, un message de « fin d'alerte » devrait être envoyé dans le réseau pour informer tous les points de contacts afin de permettre aux autorités nationales de lever leurs mesures de contrôle.

CONCLUSION

La Communauté européenne dispose d'une longue expérience dans le fonctionnement d'un système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires. Cette expérience lui permet maintenant de proposer au Conseil et au Parlement européen des améliorations substantielles du système, élargissant son champ d'application et clarifiant les relations avec les pays tiers. Cette proposition ouvre également la possibilité d'accords entre le système d'alerte rapide communautaire et d'autres systèmes développés par des pays tiers ou des organisations. Envisager la création d'un réseau élargi à l'ensemble de la région Europe n'est pas une utopie, mais les conditions de son développement doivent faire l'objet d'un accord de toutes les parties sur les principes fondamentaux de son fonctionnement.