

Organisation mondiale de la santé
Bureau régional de l'Europe
Copenhague



La santé publique en Europe 28

Les services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires

Deuxième édition

ISBN 92 890 2164 0 (Deuxième édition)
(ISBN 92 890 2150 0 Première édition)

Organisation mondiale de la santé 1982, 1989

Les publications de l'Organisation mondiale de la santé bénéficient de la protection prévue par les dispositions du Protocole n° 2 de la Convention universelle pour la Protection du Droit d'Auteur. Pour toute reproduction ou traduction partielle ou intégrale, une autorisation doit être demandée au Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, Scherfigsvej 8, DK-2100 Copenhague O (Danemark). Le Bureau régional sera toujours très heureux de recevoir des demandes à cet effet.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du secrétariat de l'Organisation mondiale de la santé, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de firmes et de produits commerciaux n'implique pas que ces firmes ou produits commerciaux sont agréés ou recommandés par l'Organisation mondiale de la santé de préférence à d'autres. Sauf erreur ou omission, une majuscule initiale indique qu'il s'agit d'un nom déposé.

IMPRIME AU DANEMARK

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
<i>Avant-propos</i>	vii
Préface	ix
Le point de la situation	1
Albanie	13
Allemagne, République fédérale d'	19
Autriche	27
Belgique	33
Bulgarie	39
Danemark	45
Espagne	55
Finlande	61
France	69
Grèce	77
Hongrie	81
Irlande	89
Islande	95
Israël	101
Italie	105
Luxembourg	113
Malte	119
Monaco	125
Norvège	129
Pays-Bas	135

Pologne	141
Portugal	151
République démocratique allemande	155
Roumanie	161
Royaume-Uni	167
Saint-Marin	177
Suède	179
Suisse	189
Tchécoslovaquie	193
Turquie	199
Union des Républiques socialistes soviétiques	205
Yougoslavie	213

Note. Le programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, dont la Commission du Codex Alimentarius est le principal organe, élabore des normes alimentaires internationales et des codes d'usages en matière d'hygiène afin d'assurer l'innocuité de la manutention des produits alimentaires. Un point de contact Codex existe dans chaque Etat Membre ; son adresse est donnée à la fin de chaque section consacrée à un pays.

Les informations sur lesquelles se fonde la présente publication étaient valables jusqu'à la fin de 1986. Les chiffres relatifs à la population, mentionnés au début de chacune des sections consacrées à un pays, sont tirés de l'*Annuaire de statistiques sanitaires mondiales, 1986*, Genève, Organisation mondiale de la santé, 1986 ; les superficies proviennent de l'*Annuaire des statistiques sanitaires mondiales, 1982*, Genève, Organisation mondiale de la santé, 1982.

Avant-propos

Depuis la première édition de "Services de contrôle de la sécurité des produits alimentaires", parue en 1982, la Région européenne a connu un certain nombre d'événements notables. Le schéma de distribution des denrées alimentaires a changé, et l'on a adopté des technologies nouvelles. Les habitudes sociales évoluent aussi à mesure qu'un plus grand nombre de personnes mangent ailleurs que chez elles. On constate, dans le choix des denrées alimentaires, deux orientations très distinctes : si un grand nombre de personnes optent pour la cuisine rapide, une proportion croissante de la population préfère une alimentation saine.

Les gouvernements constatent que les différents secteurs de leurs services doivent être coordonnés, et ils tendent à faire de la sécurité des denrées alimentaires un élément de leur politique nationale d'échanges internationaux en matière d'aliments. Un grand nombre de ceux qui sont consommés dans les pays européens passent à travers les frontières nationales, et une coopération internationale véritable se révèle donc capitale si l'on doit en venir à se doter d'un système efficace, apte à assurer la sécurité des denrées alimentaires.

En Europe, l'autorité des gouvernements tend à se décentraliser, et un nombre croissant de pays ont imparti les responsabilités relatives à la sécurité des denrées alimentaires aux échelons régionaux ou locaux. Il faut donc assurer une certaine homogénéité entre les différentes autorités, compte tenu notamment de l'importance des échanges de produits alimentaires au-delà des limites régionales et nationales.

Certaines techniques de traitement et d'entreposage d'aliments, et notamment la congélation, accroissent le risque de contamination microbiologique. L'incidence des épisodes déclarés d'intoxications alimentaires a sensiblement augmenté en Europe ces dernières années, et les améliorations sur le plan de l'inspection, de la surveillance épidémiologique et des déclarations, ne sauraient à elles seules expliquer cela.

Un certain nombre d'incidents spectaculaires se sont produits du point de vue de la contamination chimique des aliments, et l'on pense notamment au syndrome de l'huile toxique en Espagne. Celui-ci a tué plusieurs centaines de personnes et gravement porté préjudice à la santé de plusieurs milliers d'autres. Depuis 1981, lorsque cet incident s'est produit, le Bureau

régional de l'OMS pour l'Europe participe activement au suivi scientifique international, qui vise notamment à déterminer la cause exacte de la maladie. Il importe que les scientifiques acquièrent une connaissance complète de l'agent toxicologique et du mécanisme responsables du syndrome de l'huile toxique, qui a mis en jeu une gamme très complexe de symptômes cliniques chez les victimes. Un autre incident, qui a suscité une préoccupation considérable dans les pays européens, est celui qui a trait à l'addition délibérée de substances potentiellement toxiques dans les vins. Dans tous ces cas, la communication avec le public doit être efficace, tant dans le pays d'origine qu'à l'échelle internationale.

L'importance de communications claires et efficaces a été mise en évidence par l'accident nucléaire de Tchernobyl. Compte tenu en particulier de l'incertitude qui régnait au départ quant à la nature et à l'ampleur de l'accident, les messages parvenus à la population étaient confus, et les mesures prises pour sauvegarder l'innocuité des denrées alimentaires étaient souvent contradictoires. Le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe joue désormais un rôle de premier plan dans le suivi de l'accident de Tchernobyl, en matière de santé publique, au niveau international. Il importe donc que les mesures prises pour sauvegarder la santé publique après de tels accidents soient coordonnées dans l'ensemble de la Région européenne, et le gouvernement suisse finance un programme majeur du Bureau régional de l'OMS à cette fin.

Je tiens à remercier très chaleureusement les nombreuses organisations et personnes qui ont participé à la préparation de la présente publication, et des remerciements tout particuliers doivent être adressés à M. G. Hannesson, consultant, qui a été affecté au Bureau régional par le gouvernement islandais pour aider à son élaboration. Je tiens aussi à exprimer ma gratitude à M. G. Kermode, qui a bien voulu accepter de préparer l'étude d'ensemble, ainsi qu'à Mme Susana Louro, secrétaire, pour la persévérance dont elle a fait preuve pour obtenir les renseignements voulus.

J.I. Waddington

*Directeur, Service d'hygiène de l'environnement
OMS, Bureau régional de l'Europe*

Préface

Bien que des progrès notables aient été réalisés quant au développement des services généralement chargés en Europe de la sécurité des denrées alimentaires, la situation n'est pas encore satisfaisante. L'OMS estime qu'une faible proportion seulement des maladies d'origine alimentaire sont actuellement dépistées et que moins de 10% d'entre elles sont effectivement déclarées dans les pays de la Région européenne. Il n'est donc pas surprenant que les gouvernements ne connaissent pas dans toute son ampleur l'impact sur la santé de la contamination des aliments. Selon un rapport d'un Comité mixte FAO/OMS d'experts de la sécurité des produits alimentaires, les maladies imputables à la contamination des aliments constituent peut-être le problème de santé le plus répandu dans le monde contemporain et une cause importante de baisse de la productivité économique. Se référant à ce rapport, le Dr H. Mahler, directeur général de l'OMS, jugeait qu'il s'agit là d'une affirmation alarmante, qui exige que l'on prenne des mesures immédiates à tous les niveaux et que l'on adopte et applique comme il convient toutes les méthodes dont on dispose pour réduire la contamination des aliments, et, partant, les maladies d'origine alimentaire.

Pour briser le cercle vicieux de la contamination des aliments qui entraîne des maladies d'origine alimentaire, il importe d'adopter une nouvelle approche de la sécurité des denrées alimentaires. Davantage de lois, plus de normes, et des inspections en plus grand nombre ne constitueront pas les seules réponses au problème dans les pays européens, et il apparaît que l'intégration de la sécurité des denrées alimentaires dans le système de prestation de soins de santé primaires constitue une nouvelle approche réaliste.

Dans de nombreux pays, la responsabilité de la sécurité des denrées alimentaires est répartie entre divers ministères, et parfois des secteurs mal définis subsistent, où la coordination et les activités sont insuffisantes. Or, l'alimentation est, à côté de l'eau et de l'air, le principal vecteur des polluants environnementaux dans le corps humain, et la sécurité chimique des aliments revêt une importance capitale dans une région aussi industrielle que l'Europe. Il faudrait donc accorder une attention toute particulière à la formation des effectifs - administrateurs et inspecteurs - dans tous les aspects de la salubrité de l'environnement, l'accent devant être mis sur les substances chimiques toxiques récemment mises sur le marché et qui commencent à pénétrer dans l'environnement. Le développement

rapide des échanges internationaux de denrées alimentaires a d'ailleurs amené à sa suite un développement des infections transfrontière d'origine alimentaire. Les mouvements continus de millions de personnes dans la Région européenne - migrants, réfugiés et touristes - facilitent considérablement la transmission des pathogènes entériques. Aussi, les services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires, de même que la réglementation applicable en la matière, devraient-ils être harmonisés au plan national et reposer sur des principes déterminés à l'échelle internationale. Le développement de la surveillance multinationale et de l'enregistrement des maladies d'origine alimentaire imputables à des causes biologiques ou chimiques est aussi de la plus grande importance.

La législation nationale en matière de sécurité de denrées alimentaires ainsi que les services qui ont à en connaître en Europe se sont développés au fil des ans dans des situations politiques, sociales, culturelles et économiques différentes. Compte tenu de la diversité des schémas de ce développement, ces services diffèrent largement quant à leur organisation, leurs effectifs et leurs objectifs. Conscient de la nécessité de disposer d'un guide des services nationaux de sécurité des denrées alimentaires dans la Région européenne, le Bureau régional a procédé à une enquête et publié en 1982 une première édition de l'ouvrage intitulé *Services de contrôle de la sécurité des produits alimentaires* (Santé publique en Europe, n° 14). Ce guide, qui visait à favoriser une meilleure connaissance de ces services en Europe, a facilité la communication avec eux et entre eux. La situation est certes sans cesse mouvante lorsque nous cherchons à rendre compte de la structure organique et de la législation de 32 Etats Membres, et notre propos, pour cette seconde édition, est de procéder à une mise à jour de ce guide. Les renseignements relatifs à chacun des pays sont tirés de différentes sources. Les gouvernements ont été invités à faire connaître leurs observations, et leurs réponses ont été prises en compte lors de la préparation du manuscrit final. Un certain nombre de lacunes de la première édition ont été comblées, mais les renseignements reçus sont nécessairement de qualité inégale. On ne saurait, d'autre part, considérer la présente enquête comme tout à fait complète et exacte. En effet, les informations capitales quant à l'organisation et au fonctionnement des services chargés de la sécurité des denrées alimentaires sont fragmentées, du fait même de la pratique des gouvernements locaux et des inspections chargés de la mettre en œuvre.

Le Bureau régional souhaite vivement que les lecteurs lui communiquent critiques et observations, en vue de la préparation ultérieure d'une troisième édition mise à jour et améliorée. Il conviendrait d'adresser la correspondance à l'unité de Toxicologie et sécurité des produits alimentaires, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, Scherfigsvej 8, DK-2100 Copenhagen 0 (Danemark).

D. Kello

*Toxicologie et sécurité
des produits alimentaires*

Le point de la situation

Cette nouvelle édition de la publication *Les services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires* met en évidence la diversité qui subsiste quant à la structure et à l'organisation des services nationaux chargés de la sécurité et de l'inspection des denrées alimentaires. Ces différences traduisent les caractéristiques géographiques, le développement social et économique, voire la philosophie politique des différents Etats. Ce qui importe cependant, c'est le degré d'uniformité qui existe entre ces pays quant aux propos et aux objectifs de leur législation nationale : protéger la santé du consommateur et promouvoir la sécurité des denrées alimentaires.

La présente enquête met à jour les renseignements diffusés en 1982, dans la première édition de la publication n° 14 de la série La santé publique en Europe. On ne saurait toutefois considérer la présente enquête comme tout à fait complète dans son champ d'application ou dans son contenu. De nombreux détails concernant les mesures relatives à la sécurité des denrées alimentaires en Europe sont contenus dans la législation ou réglementation "subordonnée" par rapport à la législation alimentaire fondamentale, et une part importante des renseignements essentiels sur l'organisation et le fonctionnement des services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires doivent être recherchés dans les procédures et instructions administratives des gouvernements centraux et locaux et des services d'inspection chargés de leur mise en œuvre.

L'enquête réalisée pour obtenir des renseignements en vue de la présente publication a mis en évidence une situation très complexe. Les informations dont nous disposons sont nécessairement assez générales - il aurait été peu pratique d'en rechercher de plus détaillées. Il n'en est pas moins vrai que les résultats de l'enquête donnent un tableau assez clair de la façon dont les Etats européens s'efforcent de protéger leur population contre les maladies d'origine alimentaire et contre l'adultération des aliments, et de faire en sorte qu'ils soient sains et aient la qualité, la pureté et la nature qu'attendent les consommateurs. Chacun des gouvernements ayant fait l'objet de l'enquête s'est chargé de protéger la santé des consommateurs.

Les lois fondamentales en matière d'alimentation sont arrêtées par le pouvoir législatif. Dans certains pays, cette législation existe sous une forme ou une autre depuis plus d'un siècle. La plupart des lois modernes de l'Europe - sinon du monde - relatives à l'alimentation sont fondées sur plus de cent ans d'expérience du fonctionnement d'une législation qui lui est exclusivement consacrée. Cette législation alimentaire de base est complétée par de nombreux règlements, ordonnances ou décrets relatifs à cer-

tains aspects précis de la composition et de la sécurité des aliments. Nombre de lois et de mesures visant à promouvoir la santé publique présentent d'importantes caractéristiques en matière de sécurité des denrées alimentaires : hygiène alimentaire et maladies d'origine alimentaire, etc.

L'organisation et le fonctionnement des services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires, dans la plupart des pays ayant fait l'objet de l'enquête, mettent en jeu un certain nombre de services publics concernés par la santé, l'alimentation, l'agriculture et les pêches, le commerce et l'industrie, ou encore l'hygiène du milieu. Dans certains d'entre eux, la mise en œuvre de la législation alimentaire ainsi que les mesures techniques et administratives qu'implique la promotion de la sécurité des denrées alimentaires incombent aux fonctionnaires de ces services. Ailleurs, tous les services sont organisés de façon uniforme, souvent en tant qu'inspection nationale. Ces services travaillent d'ailleurs souvent en coopération étroite avec les autorités locales auxquelles ont été délégués des pouvoirs relatifs à certains aspects de la sécurité des denrées alimentaires. Dans de nombreux pays, la surveillance habituelle et l'inspection, voire la responsabilité finale de la sécurité des denrées alimentaires, incombent à l'autorité locale, notamment lorsqu'il s'agit de l'inspection des établissements destinés à l'alimentation et à la vente directe des aliments au consommateur.

L'enquête montre que, dans l'ensemble, les gouvernements nationaux attachent de plus en plus d'intérêt aux questions de sécurité des denrées alimentaires. Ils tendent à consolider et à actualiser leur législation en la matière et à améliorer la qualité et l'efficacité de leurs services de sécurité des denrées alimentaires.

Le champ d'application de l'enquête a subi un certain nombre de modifications. L'Algérie et le Maroc ne sont plus membres de la Région européenne de l'OMS et l'on a, pour la première fois, demandé des renseignements à Israël et à Saint-Marin.

Evolution législative et autre

Aux fins de la présente publication, il n'était ni pratique ni même nécessaire de procéder à un examen détaillé de la législation alimentaire européenne. Celle-ci a été étudiée surtout pour obtenir des renseignements quant à l'organisation des services de sécurité des denrées alimentaires et esquisser un panorama d'ensemble de leurs fonctions et de leurs obligations. Des renseignements nous ont toutefois été fournis sur des points particuliers, ainsi que sur des modifications envisagées dans la législation des pays et groupements d'Etats européens.

En dépit des progrès de la technologie moderne, maintenir l'innocuité des aliments demeure un vaste problème de santé publique. Les maladies provoquées par des aliments contaminés ne sont que trop fréquentes, et les épisodes connus d'accidents de santé liés à l'alimentation représentent moins de 10% du total réel, même dans les pays très développés d'Europe. Les échanges internationaux de denrées alimentaires font que leur sécu-

rité, qui constitue d'ores et déjà un problème d'ampleur mondiale, a des répercussions internationales, aussi bien que nationales, pour les services qui en ont la charge.

Certains événements récents en Europe, sur le plan national et international, ont soulevé des questions touchant de multiples sujets : sécurité des aliments, fraudes, technologies modernes, accidents affectant l'environnement, protection et information des consommateurs. Si ces questions ont surtout préoccupé les Etats faisant partie de certains groupements économiques, elles n'en ont pas moins eu des répercussions importantes sur d'autres pays. La tendance à s'attaquer aux problèmes de sécurité des denrées alimentaires sur une base internationale est manifestement croissante dans les pays européens - que ce soit au sein de groupements comme la Communauté économique européenne (CEE) ou le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), ou sous l'égide d'organismes tels que la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius et ses organes subsidiaires. Les activités récemment entreprises par la Commission du Codex Alimentarius sur les résidus des médicaments vétérinaires dans les aliments constituent un nouvel exemple de cette collaboration internationale.

En Europe même, on note une tendance marquée, qui ne cesse de s'accélérer, à harmoniser les exigences en matière alimentaire. La CEE et le CAEM œuvrent à l'harmonisation des législations nationales en matière alimentaire et à l'adoption d'exigences communes pour les aliments, sur la base des directives communautaires. Parmi les décisions politiques de la CEE, dans l'optique de l'ouverture du marché intérieur, en 1992, la législation communautaire pour les denrées alimentaires occupe une place de choix. La CEE, comme le CAEM, font un usage extensif des normes internationales recommandées par la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius dans leurs activités à vocation harmonisatrice. Les Etats Membres de la CEE et du CAEM, comme les autres Etats européens, font appel au comité régional de coordination du Codex pour l'Europe, en tant que forum international pour les échanges de renseignements sur l'organisation et le fonctionnement de leurs services nationaux de sécurité des denrées alimentaires et pour trouver un accord sur des normes alimentaires européennes.

Depuis la dernière enquête, l'Europe a connu un certain nombre de graves problèmes, liés à l'adultération délibérée d'aliments et de boissons. Des scandales ont éclaté, concernant la sécurité de la viande, des huiles et des vins, avec parfois des conséquences tragiques pour la santé des consommateurs. Ces incidents ont montré la nécessité pour les pays de coopérer plus étroitement et, pour leurs services d'inspection des aliments, l'obligation d'une vigilance constante.

Un certain nombre d'accidents relatifs à l'environnement ont sensiblement accru la préoccupation du grand public et des services de sécurité des denrées alimentaires en Europe quant aux risques pour la santé liés à la contamination des aliments. Les déversements et rejets de substances

chimiques affectant l'alimentation et l'environnement humain ont amené gouvernements et services nationaux d'inspection alimentaire à intensifier leurs efforts en vue de renforcer les dispositions réglementaires et leur application. L'une des questions les plus significatives, auxquelles sont confrontés les services européens de sécurité des denrées alimentaires, concerne les limites recommandées pour la contamination radioactive des aliments. Certains autres problèmes sont liés à l'utilisation de substances chimiques en agriculture ou aux contaminants chimiques industriels.

De nombreux pays européens étudient actuellement les possibilités de l'irradiation des aliments. Si le processus lui-même et le traitement de certains aliments par des rayonnements à faible dose ont été approuvés par la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius, certains événements récents ont amené des Etats européens à remettre en question leur législation en la matière. La préoccupation du public et certains problèmes pratiques touchant la sécurité alimentaire pourraient assurer une approche lente et prudente de l'approbation au plan national de cette technique.

Depuis la dernière enquête, la législation alimentaire de nombreux Etats européens a connu des modifications majeures, destinées à assurer au consommateur une information de meilleure qualité. Un certain nombre de pays exigent désormais un étiquetage plus informatif, et notamment une déclaration plus complète des ingrédients, y compris les additifs. Le marquage de la date est aujourd'hui très répandu, et les gouvernements ont jugé nécessaire de légiférer même sur la forme de ce marquage. De même, l'étiquetage nutritionnel a acquis droit de cité parmi les consommateurs, et les gouvernements ont prescrit les modalités de la déclaration de la teneur en nutriments, ainsi que la présentation des renseignements nutritionnels qui les accompagnent ou vont le faire. Nombre de ces mesures sont fondées sur des textes Codex adoptés au plan international.

L'expérience européenne en matière de sécurité des denrées alimentaires, ainsi que les conclusions de l'enquête générale confirment que, si une législation en la matière veut être efficace, elle doit être élaborée en tenant très largement compte de la situation et des problèmes de chaque pays. Néanmoins, et quelle que soit la mesure dans laquelle les lois collent à la réalité, leur effet est nul si elles ne sont pas mises en œuvre et respectées. Les services d'inspection doivent être organisés de telle sorte, et comporter des effectifs tels, qu'ils peuvent contrôler systématiquement l'observation de la loi et, le cas échéant, se fonder sur des procédures officielles pour qu'elle soit appliquée. Cela n'est possible qu'en assurant une formation convenable des inspecteurs qui, par la suite, inspecteront régulièrement les locaux affectés à l'alimentation et devront être à même non seulement de déterminer des situations et usages contraires à l'hygiène, mais aussi de prescrire les remèdes qui conviennent. La sécurité des denrées alimentaires ne peut pas être assurée uniquement ou essentiellement par le prélèvement d'échantillons pour examen de laboratoire ; l'échantillonnage ne saurait, en effet, se substituer aux activités pédagogiques, consultatives et obligatoires de ce type de fonctionnaire.

Administration

Certains pays sont dotés de systèmes très centralisés en matière de sécurité des denrées alimentaires. En Albanie, le Ministère de la santé publique, par le biais de son Inspection de la santé aux niveaux central et du district, supervise toutes les mesures prises par les ministères, les institutions centrales, les conseils de district et les industries pour mettre en œuvre et respecter les règlements d'hygiène affectant la production, la conservation, le transport et la distribution des aliments.

En Belgique, le Ministère de la santé publique et de la famille est responsable au premier chef de la sécurité des denrées alimentaires. La fabrication, la composition, la qualité et la vente des aliments sont contrôlées essentiellement par des inspecteurs techniques du Ministère, l'inspection et l'hygiène de la viande, par l'Inspection vétérinaire du Ministère - sauf dans les abattoirs privés. Le Laboratoire central du Ministère procède à l'examen chimique et microbiologique des échantillons prélevés par l'Inspection de l'alimentation. D'autres laboratoires, dans les provinces, participent aussi à cette tâche.

En France, l'inspection des aliments est centralisée. Le contrôle de la qualité et de l'hygiène alimentaires incombe au Ministère de l'agriculture. Les travaux sont pour l'essentiel effectués par deux services, à savoir le Service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité et le Service vétérinaire d'hygiène alimentaire. Le premier, sous la tutelle d'une direction centrale, est organisé par régions. Il applique les dispositions de la loi en coopération étroite avec les autorités des départements et des communes. Paris a un statut particulier, et la qualité des aliments est contrôlée par la Préfecture de police. Le Service vétérinaire d'hygiène alimentaire est responsable de l'inspection de la viande et des autres aliments d'origine animale. L'un et l'autre services sont dotés de laboratoires centraux et autres pour aider au contrôle des aliments.

Les services de contrôle alimentaire du Luxembourg, de Malte, de Monaco et de Saint-Marin sont également centralisés ; compte tenu de l'exiguïté de ces pays, des services locaux ne seraient guère pratiques.

On note beaucoup de similitudes entre les services de sécurité alimentaire des pays de l'Est européen à économie centralement planifiée. Chacun de ces pays a un service doté de fonctions d'assainissement et d'épidémiologie, opérant aux divers niveaux administratifs : du gouvernement central à la collectivité locale. Dans l'ensemble, ils collaborent entre eux, sous l'égide du CAEM, à la promotion, au plan international, de la sécurité des denrées alimentaires.

En URSS, le service sanitaire et épidémiologique de l'Etat est administré par le Ministère de la santé de l'URSS, par l'intermédiaire du Ministère de la santé de chacune des républiques. Les fonctions de ce service sont très variées, et le contrôle sanitaire des denrées alimentaires ne constitue qu'une partie de ses responsabilités. Le service fonctionne à différents niveaux à partir de plus de 4000 centres sanitaires et épidémiologiques. La

Les services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires

nature et le champ d'action de ces centres varient selon la taille de la population desservie. Ils sont dotés d'effectifs multidisciplinaires s'acquittant de diverses tâches liées à l'hygiène du milieu et portant sur la sécurité des denrées alimentaires et leur hygiène. Chaque centre dispose d'un laboratoire.

Les systèmes de contrôle des denrées alimentaires de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Pologne, de la République démocratique allemande, de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie sont analogues à ceux de l'URSS quant à l'orientation d'ensemble et aux dispositions légales applicables aux services sanitaires et épidémiologiques de l'Etat. On note toutefois certaines différences en matière d'application et de mise en œuvre. En Hongrie, les trois Ministères de la santé, de l'agriculture et de l'alimentation, et du commerce intérieur s'occupent du contrôle des aliments et de l'application de la législation pertinente. Une loi particulière est en vigueur pour les produits alimentaires ; elle établit les règles applicables aux systèmes de contrôle ainsi qu'à la qualité et aux exigences hygiéniques concernant les aliments. Des instituts de contrôle alimentaire ont été établis au niveau du district par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Leurs activités portent essentiellement sur la production et le commerce ; il en est de même pour l'Institut national de l'alimentation et de la nutrition, qui est placé sous la tutelle du Ministère de la santé. L'Institut de contrôle de la qualité commerciale, qui dépend du Ministère du commerce intérieur, examine les produits avant leur mise sur le marché. En Yougoslavie, environ 135 laboratoires sont attachés à des établissements de santé publique, vétérinaire, et autres - officiellement désignés pour accomplir des tâches de contrôle alimentaire par des organes administratifs de la fédération, des républiques et locaux - et aux inspections sanitaires, vétérinaires, agricoles et des marchés. Les inspections déterminent, sur la base des résultats de l'examen en laboratoire d'échantillons qui ont été prélevés, dans quelle mesure la loi a été respectée, et prennent les mesures qui s'imposent.

Les pays qui ont adopté des systèmes décentralisés pour l'administration et l'exercice du contrôle des denrées alimentaires contrastent de façon notable avec ceux que nous venons d'évoquer, et qui sont dotés de systèmes très centralisés pour la sécurité des denrées alimentaires. En République fédérale d'Allemagne, la législation de base en matière alimentaire est promulguée par le Parlement et le gouvernement fédéraux, l'exécution incombant aux Etats individuels ou *Länder*. Les *Länder* peuvent décider eux-mêmes de l'organisation de leurs services de contrôle alimentaire, mais délèguent cette responsabilité aux autorités locales et réglementent les modalités de l'exécution de ces activités. Trois types de fonctionnaires s'occupent du contrôle des denrées alimentaires : des chimistes, des vétérinaires et des médecins, organisés en trois inspections professionnelles distinctes, dotées chacune de son propre laboratoire. La surveillance des denrées alimentaires est une caractéristique de la sécurité des aliments en République fédérale d'Allemagne. Les autorités des *Länder* responsables

de cette surveillance peuvent varier. En règle générale, les autorités vétérinaires (Département de l'agriculture) sont responsables de la surveillance des aliments d'origine animale, et les services de santé (Département de la santé ou de l'intérieur) des aliments d'origine végétale et de certains produits non alimentaires. L'Autriche et la Suisse ont adopté des systèmes assez similaires de contrôle délégué des aliments. L'un et l'autre pays sont dotés de lois et de règlements fédéraux, mais l'inspection et la sécurité des aliments ainsi que le contrôle en matière d'hygiène incombent au *Land*, aux autorités cantonales ou provinciales, ou encore aux services de santé locaux, aux communes ou aux municipalités. L'Autriche se fonde sur le *Codex Alimentarius Austriacus* - le code alimentaire autrichien - qui englobe les critères essentiels relatifs aux aliments réglementés par la loi fédérale. Le Codex exige que les services responsables du contrôle et de l'analyse des aliments s'acquittent de leurs fonctions conformément à ses directives. En Suisse, la législation alimentaire figure dans la loi fédérale et dans des ordonnances promulguées par le Conseil fédéral. Chaque canton est doté d'un médecin, d'un vétérinaire et d'un ou plusieurs chimistes, ainsi que d'installations de laboratoire pour l'examen chimique, physique et bactériologique des aliments.

L'organisation du contrôle de la sécurité des denrées alimentaires aux Pays-Bas fait appel à seize services régionaux d'inspection alimentaire, sous la supervision du Ministère du bien-être, de la santé et des affaires culturelles, ce qui assure une approche centralisée ainsi que la coordination des travaux. Les services et leurs effectifs sont multidisciplinaires. Les services, qui s'intéressent surtout aux aliments, s'occupent aussi des autres biens de consommation. L'Etat prend à sa charge le coût de l'inspection des aliments. Il existe aussi un service national d'inspection du bétail et de la viande, relevant du Ministère de l'agriculture et des pêches. Ce service a été divisé en quinze régions, sous la direction, chacune, d'un vétérinaire. Les frais inhérents à l'inspection de la viande sont pour moitié à la charge de l'Etat.

Le Royaume-Uni a placé le contrôle de la sécurité des denrées alimentaires - exception faite de la production laitière - entre les mains des autorités locales. C'est au gouvernement central qu'appartient essentiellement l'initiative de la législation nationale, les autorités locales étant chargées de sa mise en œuvre et de la promotion de la sécurité des denrées alimentaires. La salubrité de l'environnement leur incombe généralement, et la sécurité des denrées alimentaires est donc intégrée dans l'ensemble des fonctions de salubrité de l'environnement. Celles-ci sont très largement exécutées par des fonctionnaires spécialisés qui peuvent toutefois faire appel aux services d'autres professionnels : médecins, microbiologistes, chimistes, vétérinaires et ingénieurs. En matière alimentaire, la liaison avec le réseau national de laboratoires de microbiologie est étroite.

Le Danemark est doté d'un système décentralisé pour le contrôle des denrées alimentaires. Les municipalités sont chargées de mettre en œuvre la réglementation applicable au commerce de détail des denrées alimen-

Les services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires

taires, mais délèguent tout ou partie de leurs attributions aux unités locales responsables du contrôle des aliments. Il existe 39 de ces unités, qui procèdent à des inspections et prélèvent des échantillons. Les inspecteurs sont surtout des vétérinaires ou encore des techniciens formés localement. Chaque unité est dotée d'un laboratoire d'examen bactériologique procédant aussi à quelques recherches chimiques. Les municipalités sont responsables de l'inspection du lait. La viande, y compris la volaille, est à charge du service vétérinaire. Il existe des services d'Etat distincts pour les produits laitiers et les œufs, ainsi que pour le poisson et les produits de la pêche. C'est l'Agence nationale de l'alimentation qui procède aux analyses chimiques, avec son laboratoire central et cinq laboratoires régionaux. L'Agence donne des avis sur certaines questions alimentaires (composition, additifs et contaminants); elle exerce aussi certaines fonctions administratives.

En Irlande, la législation alimentaire prévoit pour l'essentiel que l'application des diverses dispositions incombe aux conseils sanitaires et à certains fonctionnaires autorisés. Environ 200 fonctionnaires de la salubrité de l'environnement procèdent régulièrement à des prélèvements d'échantillons et contrôlent les aliments du point de vue du respect des normes de composition et de qualité et de la prévention des fraudes. Les fonctionnaires sont aussi chargés de contrôler la salubrité des aliments, de vérifier qu'ils sont propres à la consommation humaine et de s'assurer que les normes d'hygiène appropriées ont été observées.

L'Islande, qui est dotée d'un système décentralisé de contrôle des denrées alimentaires, est divisée en 12 secteurs de contrôle sanitaire. Le Centre national d'hygiène, de contrôle alimentaire et de protection de l'environnement assure la supervision et la coordination des activités des inspecteurs de la santé. Le contrôle primaire de la production de viande et de lait est effectué par des agents vétérinaires au niveau du district. L'inspection ultérieure du traitement du lait et de la viande incombe conjointement aux inspecteurs locaux de la santé publique et agents vétérinaires du district. Le Centre national est en outre investi, au profit du gouvernement central, de certaines fonctions consultatives concernant l'emploi et la sécurité des additifs alimentaires. L'inspection du poisson et des produits de la pêche destinés à l'exportation est réalisée par les laboratoires des pêches et l'Inspection du poisson de l'Etat islandais.

En Norvège, un conseil de l'inspection alimentaire a été chargé de la coordination de toutes les activités d'inspection des aliments. En règle générale, le contrôle des denrées alimentaires et l'inspection publique de la viande incombent aux communes, qui doivent établir une administration combinée, chargée du contrôle des aliments en général ainsi que de l'inspection de la viande. Elles coopèrent au sein du district et l'on dénombre 79 unités combinées du contrôle des aliments au niveau du district. Des dispositions particulières s'appliquent à l'inspection du poisson et des produits de la pêche, et les locaux de production ainsi que les matières premières sont soumis à un contrôle rigoureux.

En Finlande, les communes sont chargées de l'application de la législation alimentaire, y compris de l'inspection de la viande et du lait dans le cadre du district. Chaque centre sanitaire communal est doté d'une unité responsable de la sécurité des denrées alimentaires, en règle générale sous le contrôle d'un vétérinaire. Le système de contrôle alimentaire à l'échelon local bénéficie de l'appui d'une série de laboratoires agréés nationaux et autres pour le contrôle des denrées alimentaires, et trois ministères se partagent la responsabilité du contrôle des denrées alimentaires au niveau du gouvernement central. Les ministères ont établi différents services nationaux de tutelle auxquels il incombe à la fois d'organiser et de superviser les fonctions administratives des services subordonnés de contrôle au plan local et d'élaborer la législation alimentaire.

En Suède, l'administration du contrôle des aliments incombe au Ministère de l'agriculture, qui prépare la législation de base et traite du contrôle des aliments sur le plan de la politique générale et budgétaire. Toutes les autres fonctions centrales sont exécutées par l'Administration nationale de l'alimentation, qui promulgue les règlements et s'assure de leur application. En dehors de certaines questions qui sont du ressort de l'Administration nationale de l'alimentation, les comtés et les municipalités sont chargés de la sécurité des denrées alimentaires, et les activités pratiques sont essentiellement effectuées par des inspecteurs municipaux de la santé.

En Grèce, la responsabilité du contrôle des aliments est répartie entre huit ministères. L'inspection sanitaire et le contrôle de tous les aliments sont effectués par des hygiénistes du Ministère des affaires sociales ; l'examen bactériologique des aliments, le cas échéant, par le Laboratoire central de santé publique du ministère. Le service vétérinaire du Ministère de l'agriculture contrôle les abattoirs, les boucheries, ainsi que tous les aliments d'origine animale. D'autres services sont chargés des marchés, du tourisme et des établissements de restauration, sur le plan de l'alimentation. La législation nationale en matière alimentaire est en cours de révision pour donner effet aux directives de la CEE.

En Italie, c'est aux municipalités et aux communes qu'il appartient de contrôler la sécurité et l'hygiène des denrées alimentaires, par le biais des inspections locales de la santé, sous la supervision des régions ou des provinces. Le ministre de la santé peut faire appel au corps des carabinieri pour exercer certaines fonctions de contrôle et de surveillance des denrées alimentaires, surtout en matière de fabrication. Les échantillons alimentaires sont normalement envoyés pour analyse aux laboratoires agréés par le Ministère de la santé ou à l'un des 94 laboratoires provinciaux équipés pour procéder à des analyses chimiques et microbiologiques. Le Ministère de l'agriculture et des forêts est chargé, avec d'autres services publics, de certaines responsabilités en matière de prévention des fraudes alimentaires ou de tromperie sur la qualité et la composition des aliments.

En Espagne, plusieurs services publics exercent des pouvoirs à l'échelon national quant au contrôle de la sécurité des denrées alimentaires. En particulier, le Ministère de la santé et de la consommation est chargé de

Les services de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires

l'élaboration des règlements nationaux de santé concernant l'hygiène et l'innocuité des aliments. Le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation s'occupe du contrôle des aliments au niveau de la production et s'intéresse tout particulièrement à la prévention des fraudes et à la tromperie. L'inspection et le contrôle des aliments et des industries alimentaires incombent aux régions autonomes et districts municipaux qui, en règle générale, ont accès à des installations de laboratoire qui leur sont propres ou qui sont agréées au plan de la province.

Au Portugal, l'inspection et le contrôle des aliments sont effectués par une série de directions générales au sein du Ministère des affaires sociales, du Ministère du commerce et du tourisme, du Ministère de l'industrie et de la technologie, ou encore du Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. Les services régionaux de ce dernier, ainsi que les autorités municipales, exercent certaines responsabilités en matière de contrôle de qualité et d'inspection sanitaire des denrées alimentaires.

En Turquie, les municipalités ont été chargées du contrôle alimentaire, et dix d'entre elles ont créé des laboratoires pour les aider dans cette tâche. Le Ministère de la santé et de l'assistance sociale, pour aider ceux qui ne sont pas dotés d'installations de laboratoire, examine leurs échantillons d'aliments. Les municipalités s'occupent du contrôle des marchés d'alimentation ainsi que de l'inspection des aliments et des établissements d'alimentation. En dehors des secteurs municipaux, les activités de contrôle alimentaire sont exécutées par des fonctionnaires du Ministère de la santé et de l'assistance sociale. Les directions générales d'autres ministères ont des responsabilités spécialisées en matière d'inspection d'aliments d'origine animale et d'aliments destinés à l'exportation ou à la consommation intérieure.

En Israël, l'Administration nationale du contrôle des aliments, qui fait partie du Ministère de la santé, est l'organisme réglementaire central et travaille en coopération avec les offices de contrôle des aliments au niveau du district. L'élaboration de la législation alimentaire lui incombe, ainsi que l'organisation des programmes nationaux de contrôle alimentaire, y compris l'inspection des usines de transformation et des aliments avec les prélèvements d'échantillons requis aux niveaux de la production et de la distribution. Les offices de contrôle des aliments au niveau du district fonctionnent à l'échelon local et confèrent des autorisations aux usines de transformation alimentaire, après les avoir inspectées et prélevé des échantillons d'aliments, tant dans leurs locaux qu'au marché. Un certain nombre de laboratoires interrégionaux interviennent à l'appui de ces opérations, et s'acquittent de certaines tâches dans les domaines de la microbiologie, de la biologie, de la chimie et de la toxicologie.

Conclusions

La responsabilité générale des services de sécurité des denrées alimentaires doit incomber au gouvernement central. L'enquête réalisée par le

Le point de la situation

Bureau régional de l'OMS pour l'Europe montre que dans la plupart des pays européens, deux ou plusieurs services continuent de se répartir les fonctions pertinentes du gouvernement central, et il faut les coordonner. Les modalités de la coordination importent peu, tant qu'elle demeure efficace. Un accroissement de la coopération entre les Etats européens aidera incontestablement à améliorer la sécurité des denrées alimentaires, notamment pour les produits faisant l'objet d'échanges intra-régionaux.

G.O. Kermode

Président de l'Association européenne pour le droit de l'alimentation
Ancien chef du programme FAO/OMS pour les normes alimentaires
(Codex Alimentarius)

