

RAPPORT D'ENQUÊTE SPÉCIALE DU PROTECTEUR DU CITOYEN: Gestion de la crise de listériose associée aux fromages québécois

SOMMAIRE

LE CONTEXTE

Le 19 août 2008, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a déclaré une éclosion de listériose sur le territoire québécois. La listériose est une maladie causée par la bactérie *Listeria monocytogenes*, parfois présente dans les aliments. Cette maladie doit être déclarée à ce ministère lorsqu'elle est décelée.

Il revenait alors au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) d'intervenir pour trouver la ou les sources de contamination et mettre un terme à sa propagation. En se basant sur les questionnaires d'enquête des directions régionales de santé publique et sur des résultats d'analyse des aliments prélevés chez les détaillants, le MAPAQ en est venu à la conclusion que la source de contamination était liée à la consommation de fromages québécois.

Afin de mettre un terme à cette éclosion de listériose, le MAPAQ procédait, les 4 et 5 septembre 2008, à un rappel massif de fromages provenant de deux fromageries québécoises. Le 6 septembre, le MAPAQ intervenait chez quelque 300 détaillants et procédait à l'élimination de tous les fromages visés par le rappel, ainsi que de tous les autres produits susceptibles d'être entrés en contact avec ceux-ci.

LES OBJECTIFS DE L'ENQUÊTE

Un premier objectif de cette enquête était de déterminer si les ministères concernés ont géré adéquatement les impératifs de santé publique et si les moyens utilisés par le MAPAQ, soit le rappel et l'élimination des fromages, étaient appropriés et raisonnables, compte tenu de son évaluation du risque.

Un deuxième objectif visait à vérifier si la gestion de la crise a été réalisée dans le respect des règles et normes en vigueur dans les cas de toxi-infections alimentaires.

Enfin, l'enquête voulait évaluer si le MAPAQ, qui a aussi le rôle de soutenir l'industrie agro-alimentaire, avait évalué l'impact des mesures utilisées sur les exploitants touchés et élaboré un plan de soutien à l'industrie, une fois la protection du public assurée.

LES CONSTATS ET LES RECOMMANDATIONS QUI EN DÉCOULENT

Protection de la santé de la population

La listériose causée par *Listeria monocytogenes* est dangereuse pour la santé humaine, particulièrement pour certains groupes à risque, dont les personnes avec un affaiblissement du système immunitaire et les femmes enceintes.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux était justifié de déclarer une éclosion de listériose, le 19 août 2008, puisqu'il y avait une augmentation imprévue du nombre de cas et que les analyses de laboratoire confirmaient un lien entre ces cas (soit la présence de la bactérie *Listeria monocytogenes* de pulsovar 93).

Le recours à des mesures préventives peut par ailleurs réduire le nombre de cas de listériose. Des efforts additionnels devraient à l'avenir être consentis en prévention, entre autres en ce qui a trait à l'information, auprès des groupes plus à risque, notamment les femmes enceintes, particulièrement touchées en 2008.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de la Santé et des Services sociaux de renforcer ses stratégies de prévention ciblées auprès des groupes à risque et auprès de tous les intervenants de son réseau qui font le suivi de ces clientèles. **(Recommandation 1, page 26)**

Décision du MAPAQ d'éliminer les fromages chez plus de 300 détaillants

L'élimination par le MAPAQ, le 6 septembre, des produits susceptibles d'être entrés en contact avec les fromages ayant fait l'objet de rappels était une mesure exceptionnelle, mais justifiée considérant l'information dont il disposait sur :

- l'augmentation rapide des cas de listériose;
- les résultats d'analyse démontrant la présence de *Listeria* dans des meules intactes de fromages provenant de deux usines québécoises;
- l'ampleur de la contamination croisée chez les détaillants.

Toutefois, plusieurs lacunes ont été décelées dans le processus décisionnel ainsi que dans la gestion de la crise.

Dans le processus l'ayant mené à la décision d'éliminer une importante quantité de fromages, le MAPAQ n'a pas respecté ses propres règles en matière d'analyse de risques. L'étape de l'évaluation distincte et indépendante des risques n'a pas été réalisée, ce qui devrait être corrigé pour améliorer la gestion de futures crises alimentaires. Une évaluation rigoureuse et indépendante des risques est essentielle à une prise de décision éclairée.

Le MAPAQ n'a d'ailleurs pas de lignes directrices ou de plan d'intervention spécifique en situation d'urgence et de crise alimentaire. La population ne peut donc pas être assurée de la mise en œuvre de mesures cohérentes et adaptées d'une situation d'urgence à l'autre.

De plus, en l'absence de directives écrites données aux inspecteurs, la mise en œuvre de cette opération d'élimination n'a pas été uniforme dans toutes les régions. Il était donc impossible de garantir la même qualité d'intervention et, par conséquent, des niveaux uniformes de sécurité dans toutes les régions du Québec.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de se doter de lignes directrices ou d'un plan d'intervention en situation d'urgence et de crise alimentaire afin de prévoir les rôles et les responsabilités des différents intervenants pouvant être impliqués dans le processus d'analyse des risques et de la mise en œuvre des options de gestion des risques, et d'y préciser notamment :

- les modalités permettant d'assurer la disponibilité du matériel stérile en quantité suffisante pour permettre aux inspecteurs de procéder conformément aux consignes de biosécurité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec;
 - que la décision de gestion de risque soit consignée par écrit, dans un document succinct précisant les raisons pour lesquelles une option de risque est sélectionnée plutôt qu'une autre, ainsi que l'évaluation des risques sur laquelle est fondée cette décision;
 - qu'en plus des directives verbales, une directive écrite soit transmise aux inspecteurs lorsque ceux-ci doivent appliquer des mesures qui sortent des procédures régulières, afin d'assurer l'uniformité, la cohérence et l'efficacité des interventions retenues.
- (Recommandation 5, page 48)**

Les méthodes d'enquête du MAPAQ

Le MAPAQ n'a pas de lignes directrices relativement à l'échantillonnage requis lors des enquêtes de toxi-infections alimentaires, et la procédure d'enquête et d'échantillonnage est actuellement déterminée au cas par cas. Au début de l'éclosion, les premières enquêtes menées par le MAPAQ étaient incomplètes. Avant le 26 août, les inspecteurs ne prélevaient que des échantillons de fromages portionnés chez les détaillants au lieu de fromages provenant de meules intactes. Ainsi, ces analyses n'étaient pas suffisantes pour connaître la source de la

contamination, ce qui nuisait à la capacité d'agir le plus rapidement possible pour protéger la santé de la population et atténuer les impacts négatifs pour l'industrie.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de revoir son plan d'intervention lors d'une toxi-infection alimentaire, afin de préciser la procédure d'échantillonnage et la méthode d'enquête applicables pour s'assurer d'obtenir rapidement l'ensemble des renseignements nécessaires à la recherche d'une source de contamination, incluant la prise d'échantillons sur les aliments dans leur emballage d'origine lorsque disponible. **(Recommandation 2, page 39)**

Les rappels de fromages portionnés

Certains rappels émis avant le 5 septembre sur des fromages particuliers étaient basés sur une enquête incomplète, soit des résultats d'analyse de fromages portionnés aux commerces de vente au détail qui ne permettaient pas de savoir si la source de contamination provenait du détaillant ou de l'usine de transformation.

De plus, ces rappels ont pu vraisemblablement causer une situation inéquitable à l'égard des deux usines de transformation ainsi touchées.

En conséquence, Le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de compenser, à partir d'une évaluation indépendante du préjudice subi, les pertes associées au rappel des fromages *Riopelle de l'Île*, *Tomme de Grosse-Île* et *Mont-Jacob* produits par la « Société coopérative agricole de l'Île-aux-Grues » et la « Fromagerie Blackburn ». **(Recommandation 4, page 40)**

Normes d'intervention lors de la détection de la bactérie *Listeria monocytogenes*

Le MAPAQ n'a pas suivi son propre *Guide d'intervention à la suite de la détection de la bactérie *Listeria monocytogenes* dans un aliment prêt à consommer*, qui distingue les aliments qui supportent la croissance de la bactérie (fromage à pâte molle) de ceux qui ne la supportent pas (fromage à pâte ferme). Ainsi, le MAPAQ a traité indistinctement des types de fromages pour lesquels des normes d'intervention différentes étaient recommandées suivant ses propres normes.

De plus, les rappels visant des usines de transformation incluaient des fromages sans que des résultats d'analyse n'en confirment la contamination et sans qu'une évaluation des risques n'ait été réalisée. Ces façons de faire avaient pour conséquence de cibler des produits de ces entreprises sans preuve suffisante.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec d'appliquer ses propres normes d'intervention spécifiées dans le *Guide d'intervention à la suite de la détection de la bactérie *Listeria monocytogenes* dans un aliment prêt à consommer*, en fonction du type de produit concerné (qui supporte ou non la croissance de la bactérie), de la classe de rappel appropriée et, enfin, du type d'intervention recommandé ou, à défaut, de procéder à une évaluation des risques appropriée avant d'écarter ces normes. **(Recommandation 3, page 39)**

La procédure d'intervention du MAPAQ prévue dans le *Guide d'intervention* ne spécifie pas la procédure d'échantillonnage et d'intervention à suivre dans un commerce de vente au détail ou dans une usine de transformation, lorsque l'on détecte la présence de la bactérie *Listeria*. Les interventions du MAPAQ sont donc déterminées au cas par cas et varient selon les situations.

À cet égard, trois versions différentes de la procédure d'intervention auprès des détaillants ont été appliquées dans le cadre de la crise de la listériose. Dans les usines, les plans d'échantillonnage appliqués étaient variables et différaient de ceux mis en œuvre avant la crise. L'application de procédures différentes d'échantillonnage, en l'absence de critères connus et uniformes, ne permet pas de garantir la qualité du travail et la cohérence des interventions d'une entreprise à l'autre.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de réviser son *Guide d'intervention à la suite de la détection de la présence de *Listeria monocytogenes* dans un aliment prêt à consommer* afin de prévoir et de rendre publique la procédure d'échantillonnage et d'intervention applicable lorsque la présence de *Listeria* est détectée:

- dans un commerce de vente au détail;
- dans une usine de transformation alimentaire. **(Recommandation 6, page 49)**

Contrôle des usines de transformation au lait cru et thermisé

Dès septembre 2008, le MAPAQ a augmenté considérablement les contrôles microbiologiques des usines de transformation de fromage au lait cru et thermisé. Cela constitue un décalage important avec la situation qui prévalait antérieurement, alors que le suivi exercé par le MAPAQ auprès de ces entreprises était minimal. Or, il s'agit là d'un changement soudain et majeur qui affecte toutes ces entreprises. Afin d'atteindre un équilibre entre l'objectif du MAPAQ de responsabiliser ces usines, tout en maintenant sa surveillance, nous sommes d'avis que les exploitants pourraient

cheminer vers davantage d'autocontrôle, pour autant qu'ils reçoivent un encadrement et un soutien appropriés.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec d'établir, en concertation avec les exploitants, des lignes directrices afin d'orienter et d'encadrer les mesures d'autocontrôle mises en œuvre par les usines de transformation laitière, et que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec assure un suivi régulier des résultats ainsi obtenus.

De permettre à ces usines d'effectuer leurs propres contrôles microbiologiques et que, pour une durée raisonnable permettant la mise en place des mesures d'autocontrôle, les analyses de laboratoire requises par ce programme continuent d'être financées par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. **(Recommandation 7, page 53)**

Communications et information de la population

Ni le ministère de la Santé et des Services sociaux, ni le ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation n'ont de plan de communication pour les situations d'urgence ou de crise liées aux toxi-infections alimentaires. Il en découle que leurs messages, lors de la crise, n'ont pas toujours été bien arrimés et n'ont pas atteint les résultats attendus auprès de la population. Les impératifs de santé publique ont été occultés par les aspects spectaculaires de l'opération de destruction des fromages.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de se doter chacun d'un cadre d'intervention en communication pour les situations d'urgence et de crise et d'élaborer conjointement un plan de communication de crise qui définira les rôles et responsabilités de chaque intervenant ainsi que les grandes stratégies de communication publique à adopter, notamment dans le cadre d'éclosion de toxi-infections alimentaires.

(Recommandation 8, page 57)

Les aspects économiques et financiers

Le *Plan de développement et de croissance du secteur des fromages fins québécois* annoncé le 3 octobre 2008 prévoit quelques mesures de soutien financier dont certaines ont été jugées inadéquates par l'industrie, notamment le prêt sans intérêt aux usines d'une durée d'un an. Une analyse indépendante permettrait d'évaluer

l'adéquation de ces mesures par rapport aux besoins et d'adapter le plan en conséquence, s'il y a lieu.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de faire réaliser une analyse indépendante de l'adéquation des mesures d'aide prévues dans le *Plan de développement et de croissance du secteur des fromages fins québécois* aux besoins et aux demandes de ce secteur de l'industrie, et d'adapter ce plan conséquemment aux résultats.

(Recommandation 9, page 64)

L'augmentation importante des contrôles et suivis du MAPAQ depuis septembre 2008 auprès des usines de fromages au lait cru et thermisé a un impact non négligeable sur les processus de transformation puisque les lots analysés sont retenus à l'usine dans l'attente des résultats. Compte tenu du caractère artisanal d'un bon nombre de ces entreprises et du décalage important que représentent ces mesures avec le suivi habituel exercé antérieurement auprès de ces entreprises, le Protecteur du citoyen considère qu'une période d'adaptation, de même qu'un soutien ponctuel en ce sens, s'avèrent nécessaires dans les circonstances afin d'assurer une transition réussie du plus grand nombre d'entreprises.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec d'apporter, en se basant sur les besoins réels de chaque entreprise, un soutien financier ponctuel aux usines de transformation de fromage au lait cru et thermisé sous sa responsabilité afin que celles-ci puissent adapter, le plus rapidement possible, leur processus de production aux nouvelles exigences en matière de contrôle microbiologique.

(Recommandation 10, page 64)

Mesures de prévention et suivi régulier des détaillants et des usines de transformation de fromages

Dans le guide *Nettoyage et assainissement dans les établissements alimentaires*, à l'intention des détaillants, le MAPAQ ne considère pas le risque particulier de contamination croisée entre deux aliments prêts à manger. Ainsi, selon les bonnes pratiques reconnues par le MAPAQ, si une nouvelle source de contamination s'insérait dans un comptoir de vente au détail de fromages, les exploitants se verraient encore une fois dans l'obligation d'éliminer tous les produits ayant pu entrer en contact avec le produit contaminé.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de produire, après une évaluation des risques appropriée et en collaboration avec les exploitants, un guide des bonnes pratiques concernant notamment la prévention et la gestion de la contamination croisée à la *Listeria*, à l'intention :

- des entreprises de vente au détail;
- des usines de transformation alimentaire. **(Recommandation 11, page 71)**

Le *Guide d'inspection basée sur le risque* du MAPAQ ainsi que les autres outils dont se servent les inspecteurs pour évaluer le risque alimentaire ne sont pas facilement accessibles aux exploitants d'usines de transformation de fromages. Ainsi, particulièrement pour les usines de transformation, les exploitants ont peu d'indications sur ce que le MAPAQ considère être les bonnes pratiques de fabrication qui leur sont applicables. Il en résulte que les exploitants doivent appliquer des règles dont ils sont peu informés.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de diffuser aux établissements alimentaires les documents et guides de référence sur lesquels sont basées les inspections, et particulièrement ceux concernant l'inspection des usines laitières.

(Recommandation 11, page 71)

Les inspecteurs du MAPAQ qui assurent le suivi des usines de transformation laitière ne sont pas spécialisés dans ce domaine, bien que ces usines fassent appel à des procédés de fabrication complexes qui requièrent une expertise spécifique. À défaut d'avoir une formation appropriée, les inspecteurs ne peuvent vérifier en profondeur les opérations des usines de transformation de fromage, ce qui n'assure pas un contrôle optimal des règles de salubrité.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec d'assurer la formation adéquate du personnel d'inspection responsable des usines laitières et que les inspecteurs ainsi formés soient attirés en priorité à ce secteur d'activité.

(Recommandation 12, page 72)

Concernant les usines québécoises de transformation de fromages au lait cru et thermisé, notre enquête nous a permis de constater des lacunes dans le suivi et la fréquence des inspections du MAPAQ. À titre d'exemple, la méthode d'inspection en vigueur prévoit un intervalle maximal de 12 mois entre les inspections régulières pour ce type d'établissements. Or, en septembre 2008, 30 % de ces usines n'avaient pas été visitées à l'intérieur des délais prescrits, ce qui ne permet pas de garantir un véritable contrôle de la salubrité dans ces établissements.

En conséquence, le Protecteur du citoyen **recommande** au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec de veiller à ce qu'une inspection régulière des usines de transformation de fromage soit réalisée à l'intérieur du délai maximal prévu de 12 mois. **(Recommandation 13, page 72)**