



Rapport explicatif concernant la révision de l'ordonnance sur le plan de contrôle na- tional pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels (OPCNP)

20.05.2020

I. Contexte

La présente ordonnance fixe au niveau fédéral les tâches et responsabilités émanant du plan de contrôle national comme indiqué dans la loi sur les denrées alimentaires (art. 42, al. 2, LDAI, RS 817.0) et la loi sur l'agriculture (art. 181, al 1^{bis}, LAgr, RS 910.1). Le plan de contrôle national contient notamment les grandes orientations de la politique fédérale de sécurité des denrées alimentaires ainsi que les principes généraux applicables aux procédures de contrôle ou inspections officiels basées sur les risques pour les différentes catégories d'entreprises et de produits. Le fait d'établir un plan unique d'exécution pour l'ensemble de la chaîne agroalimentaire permet de renforcer la cohérence des stratégies nationales. L'ordonnance harmonise également l'exécution des contrôles en fixant les intervalles de temps maximaux entre les contrôles de base des entreprises. Le rapport annuel commun sur le plan de contrôle national permet notamment de vérifier l'implémentation correcte, d'identifier des priorités en fonction des risques ainsi que de mettre en évidence les procédures de contrôle les plus efficaces. Cette ordonnance donne au Conseil fédéral un outil de gestion de la sécurité de la chaîne agroalimentaire au niveau national.

La présente révision prend en considération le contexte international et en particulier l'abrogation du règlement (CE) n° 882/2004¹ et des deux décisions subordonnées concernant, d'une part, la structure et les contenus du plan national de contrôle pluriannuel (PCNP) et, d'autre part, le rapport annuel. Ces textes ont été remplacés par le règlement (UE) n° 2017/625². Dans toute l'ordonnance sur le plan de contrôle national pluriannuel (OPCNP), les définitions ont été adaptées autant que possible à celles du nouveau règlement de l'UE.

Par ailleurs, lors de l'élaboration de la première version de cette ordonnance, plusieurs dispositions de l'ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA, RS 910.15) concernant les contrôles dans le domaine de la production primaire touchés par le champ d'action de cette ordonnance n'avaient pas été reprises. La présente révision corrige cette situation en incluant ces

¹ Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil 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, JO L 165 du 30.4.2004, p. 1.

² Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phyto-pharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), JO L 95 du 7.4.2017, p. 1.

dispositions dans l'ordonnance. Pourtant, la terminologie a été volontairement choisie en partie différemment de celle de l'OCCEA, car les objectifs poursuivis dans l'OPCNP ne sont pas exactement les mêmes que ceux de l'OCCEA.

Comme certaines dispositions ne concernent que le domaine de la production primaire, la structure de l'ordonnance a été modifiée afin de pouvoir inclure ces dispositions spécifiques.

II. Commentaire des dispositions

Article 1 Objet

L'al. 1 précise que le plan de contrôle national concerne non seulement la chaîne agroalimentaire, à savoir le processus « de la fourche à la fourchette », mais aussi les objets usuels. Cela reflète le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires qui couvre les denrées alimentaires ainsi que les objets usuels (art. 1 LDAI). L'al. 2 précise les points principaux traités par l'ordonnance. Le terme « inspection » ne sera plus défini en tant que tel dorénavant. Cependant, les inspections sont à comprendre comme des éléments des contrôles et peuvent être poursuivies comme par le passé. Par ailleurs, le caractère pluriannuel du plan national de contrôle est souligné. Le qualificatif « pluriannuel » a été ajouté dans l'ensemble de l'ordonnance.

Article 2 Champ d'application

L'OPCNP couvre deux domaines d'application, premièrement les contrôles pour l'ensemble de la chaîne agroalimentaire et deuxièmement les contrôles pour les objets usuels. L'ordre dans lequel les différents domaines sont cités dans l'al. 2 reflète leur position respective dans la chaîne agroalimentaire. La nouvelle let. h concerne les contrôles dans le domaine des désignations protégées selon le droit agricole ainsi que de la déclaration des modes de production interdits en Suisse sur les denrées alimentaires importées. Ce domaine fait déjà partie du Plan de contrôle national pluriannuel de la Suisse et, implicitement, du champ d'application de l'OPCNP. Il est désormais mentionné explicitement par souci de précision.

L'al. 3 définit les contrôles auxquels les dispositions des sections 3 et 4 (contrôle des processus) ne s'appliquent pas. Ce sont les contrôles effectués selon l'ordonnance sur la viticulture et l'importation du vin (RS 916.140) et ceux des désignations protégées au sens des art. 14 à 16a LAgr et des modes de production équivalents basés sur les directives de production visées aux art. 8 à 13 de l'ordonnance agricole sur la déclaration (OAgrD).

Les al. 4 et 5 de l'ancienne ordonnance sur le plan de contrôle national figurent désormais à la section 4 (dispositions spécifiques à la production primaire).

Article 3 Définitions

Quelques définitions de cette ordonnance ont été corrigées et celles des différents types de contrôles effectués ont été ajoutées. L'objectif du contrôle de base (let. c) est de se faire une idée générale de l'entreprise. Cela signifie que le contrôle doit inclure suffisamment de points pour permettre d'évaluer si l'entreprise respecte les prescriptions pertinentes, sans pour autant effectuer un contrôle intégral de l'ensemble des éléments prévus par la loi. Le contrôle de vérification (let. d) a lieu après le contrôle de base au cours duquel les manquements ont été constatés.

D'autres termes sont définis dans le glossaire de l'OSAV et de l'OFAG en la matière : « Glossaire et abréviations – Plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne alimentaire et des objets usuels ». Ce glossaire permet aux organes de contrôle de la chaîne agroalimentaire de désigner de manière uniforme les événements et les procédures concernées et sera notamment utile pour la saisie et la transmission des résultats des contrôles.

Article 4 Objectif du plan de contrôle national pluriannuel

Le PCNP a pour objectif principal l'établissement d'un processus d'optimisation de la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels. Cette optimisation est obtenue au moyen d'un processus en quatre étapes :

1. analyse de la situation et mise en évidence des objectifs stratégiques et buts opérationnels pour la gestion des risques,
2. évaluation des mesures de gestion des risques pour les objectifs et buts identifiés,
3. mise en place des mesures de gestion des risques,
4. évaluation de l'efficacité des mesures pour l'atteinte des objectifs et buts, au moyen d'indicateurs, et corrections éventuelles.

Le PCNP, par sa portée sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, vise également la coordination par les différentes autorités concernées des mesures à mettre en place pour la réduction des risques pour la santé (humaine, animale et des plantes) et la lutte contre la tromperie. L'idée est que les mesures devaient être prises au niveau de la chaîne où elles auront une efficacité maximale.

Article 5 Contenu du plan de contrôle national

Le contenu du PCNP est largement aligné sur les dispositions équivalentes internationales, en particulier l'article 110 du règlement (UE) n° 2017/625. Le PCNP est un document d'une centaine de pages comportant les différents éléments cités par les let. a à m, qui est publié sur le site internet de l'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire (UCAL).

Article 6 Elaboration, approbation et modification du plan national de contrôle

Afin d'optimiser le système de contrôle, il est essentiel de réviser régulièrement le PCNP en tenant compte notamment des évaluations des années précédentes (al. 2). Le PCNP a un caractère politique et affecte les ressources des cantons. Pour cette raison, l'ordonnance prévoit que les deux départements concernés (DEFR et DFI) approuvent son adoption ainsi que ses révisions ultérieures (al. 4 et 7). L'al. 5 précise les facteurs qui peuvent conduire à réviser le PCNP. Les révisions peuvent concerner par exemple les éléments qui détaillent des changements dans l'évaluation de la situation ou l'organisation. Elles peuvent aussi porter sur le contenu même du plan lorsque de nouvelles connaissances ou une situation inconnue au moment de la planification apparaissent.

Article 7 Contrôles de base

Pour les intervalles entre les contrôles de base des différentes entreprises de toute la chaîne agroalimentaire, l'al. 1 renvoie à l'annexe 1. Suivant la catégorie d'entreprise, les intervalles entre les contrôles varient de six mois à dix ans. Les intervalles maximaux entre les contrôles ont été définis selon le risque pour les différentes catégories. Une entreprise doit être contrôlée / inspectée au moins une fois dans l'intervalle de temps fixé à l'annexe 1. Des contrôles plus fréquents sont admis, si les organes de contrôle supposent qu'il y a un risque augmenté que les dispositions légales ne soient pas respectées. Les entreprises qui ne sont pas énumérées à l'annexe 1 doivent faire l'objet des contrôles selon des critères définis par les autorités cantonales et fédérales d'exécution compétentes (al. 2).

Afin d'harmoniser les contrôles dans les domaines concernés, les offices peuvent établir, en collaboration avec les autorités d'exécution des listes standardisées de points de contrôle et de critères d'évaluation de ces points (al. 4). Cette exigence n'a pas été modifiée. Ces listes reprennent les exigences de la législation et expliquent plus en détail ce qui est attendu de la part de l'entreprise, et selon quels critères la conformité sera jugée.

Les al. 4 et 5 correspondent à l'art. 8, al. 3 et 5 de l'ordonnance non modifiée.

Article 8 Contrôles supplémentaires

En plus des contrôles de base, d'autres contrôles (en fonction des risques) peuvent intervenir. Ces contrôles sont réalisés selon le risque particulier, propre à chaque entreprise. Ils peuvent être motivés

p. ex. par des soupçons de manquements et sont destinés à examiner la conformité de modifications substantielles dans l'entreprise ou à vérifier si les mesures correctives ordonnées ont bien été appliquées. Il faut pouvoir effectuer des contrôles intermédiaires dans les entreprises de la production primaire animale qui présentent un risque élevé selon l'évaluation de l'autorité cantonale. Ces contrôles intermédiaires n'ont aucune influence sur la fréquence des contrôles prévue à l'annexe 1.

Article 9 Délégation des contrôles

Il est possible que l'autorité cantonale d'exécution mandate un organe de droit privé pour la réalisation des contrôles (article 55, al. 1 LDAI ; article 38, al. 1 de la loi fédérale sur la protection des animaux [RS 455] ; article 7, al. 1 de la loi sur les épizooties [RS 916.40]). L'article 9 liste les critères permettant de faire usage de cette possibilité et les responsabilités qui doivent être remplies par l'autorité cantonale d'exécution. Dans ce contexte, il convient également de tenir compte des dispositions et restrictions imposées par la législation spécifique (voir p. ex. article 55 LDAI).

Section 4 Contrôles spécifiques à la production primaire (articles 10 à 16)

La section 4 contient des dispositions qui s'appliquent exclusivement aux contrôles dans le domaine de la production primaire. Les dispositions pertinentes, dont le respect doit faire l'objet de contrôles, sont précisées à l'annexe 2 (art. 10). Ces contrôles doivent être coordonnés de telle sorte que les entreprises ne soient par principe pas contrôlées plus d'une fois par an. Une coordination est par ailleurs assurée avec les ordonnances, dont le respect fait l'objet de contrôles en vertu de l'OCCEA art. 11).

En matière de production primaire animale, il doit en outre être possible d'effectuer un contrôle dit administratif au sens de l'art. 3, lettre g au titre du contrôle de base (art. 12), pour autant que seuls des manquements de faible importance aient été constatés dans le cadre des deux derniers contrôles sur place. Ce contrôle administratif se base sur les informations disponibles sans devoir visiter le site de l'exploitation, par exemple sur les données saisies dans les différentes banques de données relatif au sujet de la Confédération. Toutes les informations disponibles de ces différentes banques de données peuvent être utilisées pour les contrôles administratifs.

L'art. 13 précise le nombre minimum de contrôles à effectuer sans préavis dans le domaine de la protection des animaux. Les résultats de tous les contrôles, y compris les motifs des contrôles visés à l'art. 3, doivent être saisis par les autorités de contrôle dans les systèmes d'information Acontrol ou y être transmis via une interface. Le type de contrôle effectué doit être saisi également. Le suivi des contrôles, par ex. les mesures ordonnées, se déroule par contre dans le système ASAN (art. 14). Enfin, les personnes chargées des contrôles doivent sous certaines conditions être tenues de notifier les manquements aux autres autorités (art. 15).

Dans le domaine de la production primaire animale, l'ordonnance permet à l'OSAV d'établir, en collaboration avec les autorités cantonales, des programmes prioritaires qui visent à remédier de manière ciblée à des manquements spécifiques à la réglementation en matière de protection des animaux relevés par les autorités compétentes (art. 16). Il est précisé dans ce cadre qu'un pourcentage défini d'entreprises détenant une espèce donnée d'animal de rente doit être contrôlée sur la base de points de contrôle précis. L'OSAV émet à ce sujet des instructions concrètes sous la forme de directives techniques. (al. 2).

Section 5 Autres dispositions

Article 17 Programmes nationaux de contrôle

L'art. 17 concrétise l'art. 42, al. 2 et 3, let. b, LDAI et prévoit la coordination des programmes nationaux de contrôles. Sa terminologie a été adaptée au nouveau contexte international.

L'al. 2 décrit les deux catégories de programmes de contrôles entrant dans le champ d'application de cette disposition. La let. a désigne les programmes que la Suisse met en œuvre afin de respecter des accords signés au niveau international, tels le protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992

sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (RS 0.814.201) ou l'accord bilatéral entre la Suisse et l'Union européenne relatif aux échanges de produits agricoles (RS 0.916.026.81). Pour cette première catégorie, le nombre et le type des échantillons sont en principe prédéfinis par les accords en question. La réalisation de ces programmes de contrôle est souvent une exigence prévue par l'accord international en cause pour permettre l'exportation des denrées suisses dans les autres pays liés par l'accord.

Article 18 Collecte d'informations et de données

Cette collecte d'informations et de données est déjà présente dans la version qui était entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017. La terminologie a été adaptée au nouveau contexte international. Les données dont il est question ici et la manière dont ces données sont traitées sont décrites aux art. 59 et suivants de la LDAI et dans les art. 165c et 165d LAgr.

Section 6 Rapports

Article 19 Rapport annuel

L'art. 19 définit le contenu du rapport annuel sur la mise en œuvre du PNCP, qui a été notamment adapté à l'art. 113 du règlement (UE) n° 2017/625. Ce rapport annuel est préparé par l'UCAL sur la base des informations transmises par les autorités fédérales et cantonales. Il indique dans quelle mesure les buts opérationnels et les objectifs stratégiques fixés dans le PNCP ont été atteints. Il décrit également brièvement les indicateurs de performance utilisés, sauf si ceux-ci sont déjà décrits dans le plan lui-même. Pour les contrôles planifiés, le rapport indique dans quelle mesure les objectifs fixés en matière de fréquence et d'intensités des contrôles ont été atteints. Pour les contrôles non-planifiés, il explique brièvement leur motivation.

Article 20 Rapports spécifiques

Cet article précise que les programmes nationaux de contrôle prévus par l'art. 18 doivent faire l'objet de rapports spécifiques, qui doivent être rédigés chaque année. Ces documents doivent notamment présenter les résultats des contrôles officiels effectués l'année précédente dans le cadre du PCNP, le type et le nombre des manquements constatés par les autorités compétentes et les mesures prises afin de garantir l'exécution efficace du PCNP (voir aussi art. 113 du règlement (UE) n° 2017/625).

Section 7 Mises en œuvre et surveillance de l'exécution

Article 21

L'art. 21 désigne les offices fédéraux chargés de surveiller l'exécution de l'ordonnance.

Annexes

Annexe 1

Liste 1: Afin d'améliorer l'efficacité des contrôles de l'hygiène dans la production primaire végétale, la fréquence minimale de ces contrôles est réduite à huit ans (au lieu de tous les quatre ans). Ceci permettra aux cantons de mieux tenir compte des risques liés aux différents types de production végétale dans l'organisation des contrôles de base, et libérera des ressources pour renforcer les contrôles supplémentaires basés sur le risque individuel des exploitations (notamment dans les exploitations où des manquements ont été constatés). Cette modification va dans le même sens que les changements apportés dans le domaine des paiements directs dans le cadre de la nouvelle OCCEA. Il restera ainsi possible de combiner les contrôles de l'hygiène dans la production végétale avec les contrôles liés aux prestations écologiques requises (PER) ou les contrôles vétérinaires officiels (conformément à l'art. 7, al. 2, de l'ordonnance sur la production primaire [OPPr, RS 916.020]).

D'autre part, du fait que les productions animale et végétale sont souvent contrôlées séparément, la valeur seuil (ou « cut-off ») à partir de laquelle une exploitation à l'année est soumise à la fréquence minimale de contrôle est séparée en deux valeurs seuils distinctes. Le critère « plus de 0,2 unité de main d'œuvre standard (UMOS) », qui constitue l'une des conditions d'accès aux paiements directs, est

supprimé, parce qu'il ne permet pas de distinguer les productions animale et végétale. Ainsi, pour le contrôle de la production animale, seul le critère « plus de 3 unités de gros bétail (UGB) » est conservé. Pour le contrôle de la production végétale, une nouvelle valeur seuil basée uniquement sur la surface est introduite : « plus de 5 ha de terres ouvertes ou plus de 50 ares de cultures spéciales » (chiffre 1.1.1).

Cette modification a l'avantage de clarifier la situation en particulier pour les exploitations ayant peu de surfaces de terres ouvertes et peu de cultures spéciales : sur ces exploitations, la production végétale ne sera plus soumise à la fréquence minimale de contrôle, mais fera l'objet de contrôles selon les critères définis par les autorités cantonales compétentes selon l'art. 7 al. 2.

Les élevages de poissons (ch. 1.2) seront dorénavant contrôlés selon les dispositions de l'OPCNP s'ils produisent plus de 500 kg par an (droit en vigueur : 10 tonnes). Cette modification de la quantité tient compte des réalités suisses.

Liste 2: La catégorie « Commerce ou importateur de végétaux et de produits végétaux (ch. 2.1) est supprimée puisque les dispositions de la section 3 de l'OPCNP, section à laquelle l'annexe 1 est liée, ne s'appliquent pas aux contrôles selon l'ordonnance sur la santé des végétaux (voir art. 2 al. 3 let. a). Les commerces ou importateurs de denrées alimentaires d'origine végétale sont soumis au devoir d'annonce selon l'art. 20 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU, RS 817.02) et donc inclus dans la liste 3 (catégories C ss).

La désignation de la catégorie 2.10 a été précisée. Les établissements de faible capacité selon l'art. 3, lettre m, de l'ordonnance sur l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes (RS 817.190, OAbCV) sont contrôlés selon une fréquence définie de manière ad hoc par le canton (art. 55 OAbCV).

Deux nouvelles catégories (2.15 et 2.16) utilisées dans le domaine de la santé animale ont été ajoutées.

Liste 3: Quelques corrections mineures ont été faites dans la liste 3 (A104 : nouvelle désignation ; A104, 105 et 117: correction du renvoi aux autres listes ; A214, B202: nouvelles catégories).

Annexe 2

L'annexe 2 contient les ordonnances dont le respect doit être contrôlé dans le domaine de la production primaire.

Annexe 3

L'annexe 3 contient la liste des thèmes pour lesquels des campagnes nationales sur les produits sont nécessaires en raison d'accords internationaux (voir explications de l'art. 17).

Annexe 4

L'annexe 4 contient les modifications d'autres ordonnances relevant de la révision de l'OPCNP. Outre la mise à jour des références à la nouvelle OPCNP, les dispositions réglementant la saisie des données de contrôle et l'implication d'organismes de contrôle de droit privé ont également été abrogées. Ces deux points apparaissent à présent dans l'OPCNP (art. 9 et 15) et peuvent donc être abrogés dans les ordonnances correspondantes.

Dans l'art. 3, al. 2, OPPr, les exceptions à l'obligation d'enregistrement doivent être adaptées pour les entreprises actives dans le domaine de la production primaire. Ceci est fait dans un souci d'harmonisation avec la statistique agricole et de cohérence avec les nouvelles valeurs seuils (« cut-off ») définies dans l'annexe 1, liste 1 de l'OPCNP pour les exploitations à l'année. Avec la nouvelle formulation, il est envisagé de n'exempter de la notification obligatoire que de très petites exploitations, qui détiennent éventuellement un nombre restreint d'animaux de rente peu répandus en Suisse (p. ex. lapins, insectes), mis sur le marché uniquement directement ou par l'intermédiaire de détaillants locaux.

Un nouvel article (art. 11) est ajouté dans l'OPPr pour permettre à l'OFAG d'approuver les guides de la branche pour de bonnes pratiques dans la production primaire, ce qui est déjà possible dans l'industrie

des denrées alimentaires (art. 80 ODAIOUs) et dans celle des aliments pour animaux (art. 55-56 de l'ordonnance sur les aliments pour animaux [RS 916.307]). L'approbation de l'OFAG présuppose l'accord de l'OSAV si les domaines concernés font aussi partie de ses attributions. Cet ajout assure une meilleure cohérence avec le droit européen, puisque le chapitre correspondant (chapitre III) des règlements (CE) n° 852/2004 (hygiène des denrées alimentaires)³ et n° 183/2005 (hygiène des aliments pour animaux)⁴ s'applique aussi à la production primaire. Les guides peuvent être élaborés par les représentants des différents secteurs de la production primaire, en tenant compte des codes d'usages du Codex Alimentarius et des recommandations figurant à l'annexe I, partie B, des deux règlements de l'UE. L'OFAG peut aussi – le cas échéant après concertation avec l'OSAV – approuver l'application de guides communautaires qui ont été autorisés par les autorités de l'UE. L'application des guides est facultative.

Enfin, le nom français et italien de la « Bundeseinheit für die Lebensmittelkette » est modifié dans les versions linguistiques respectives de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1). En français « L'Unité fédérale pour la chaîne alimentaire (UCAL) » devient « L'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire (UCAL) ».

III. Conséquences

1. Conséquences pour la Confédération

Aucune

2. Conséquences pour les cantons

Les modifications des contrôles dans la production primaire devraient permettre une légère réduction de la charge de travail des autorités concernées.

IV. Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

La révision proposée est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

³ Règlement (CE) no 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, JO L 139 du 30.4.2004, p. 1.

⁴ Règlement (CE) no 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux, JO L 35 du 8.2.2005, p. 1.