



Commentaires

Ordonnance sur le plan de contrôle national de la chaîne alimentaire et des objets usuels (OPCN)

I. Introduction

La présente ordonnance fixe au niveau fédéral les tâches et responsabilités émanant du plan de contrôle national tel qu'il est cité par la loi sur les denrées alimentaires et la législation sur l'agriculture. Le plan de contrôle national contient notamment les grandes orientations de la politique fédérale de sécurité des denrées alimentaires ainsi que le fondement des contrôles officiels basés 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 alimentaire permet de favoriser la cohérence des stratégies nationales. L'harmonisation de l'exécution est renforcée par la fixation dans cette ordonnance d'intervalles pour 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 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 alimentaire au niveau national.

L'élaboration du plan de contrôle et de son rapport annuel de la Suisse prend en considération le contexte international et en particulier:

- la décision de la Commission du 21 mai 2007 établissant des lignes directrices pour aider les États membres à élaborer le plan de contrôle national pluriannuel intégré unique prévu par le règlement (CE) no 882/2004 du Parlement européen et du Conseil (2007/363/CE) et,
- la décision de la Commission du 24 juillet 2008 établissant des lignes directrices pour aider les États membres à élaborer leur rapport annuel sur le plan de contrôle national pluriannuel intégré unique prévu par le règlement (CE) no 882/2004 du Parlement européen et du Conseil (2008/654/CE).

II Commentaire par article

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

L'alinéa 1 précise que le plan de contrôle national concerne la chaîne alimentaire, soit le concept de la fourche à la fourchette ou de l'étable à la table, mais aussi les objets usuels.

Cette situation reflète le champ d'application de la loi sur les denrées alimentaires qui couvre non seulement les denrées alimentaires mais aussi les objets usuels. L'alinéa 2 précise les points principaux traités par l'ordonnance.

Art. 2 Champ d'application

L'OPCN recouvre deux domaines d'applications, premièrement les contrôles pour l'ensemble de la chaîne alimentaire (de l'étable à la table) et deuxièmement les contrôles pour les objets usuels. L'ordre dans lequel les différentes réglementations sont citées dans l'alinéa 2 reflète leur position respective dans la chaîne alimentaire. De plus, on trouve aux alinéas 4 et 5, les principes de base en matière de coordination des contrôles lorsque la production primaire est concernée. Ces principes en matière de coordination tels que précisés dans l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricole (OCCEA)¹ restent applicables pour les contrôles effectués dans les entreprises du secteur primaire.

Art. 3 Définitions

Le concept de chaîne alimentaire est issu de la norme ISO 22000:2005 (F). La notion de chaîne alimentaire selon cette norme inclut aussi la production d'aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires et les animaux destinés à la production de denrées alimentaires. Elle comprend également la production de matériaux destinés à être en contact avec les denrées alimentaires ou les matières premières. Dans l'optique de cette ordonnance, la notion de chaîne alimentaire est équivalente à celle de filière alimentaire parfois aussi utilisée. Les autres termes sont repris de législations pertinentes de l'UE et sont précisés si nécessaire afin d'apporter une meilleure compréhension du contenu de la présente ordonnance.

Section 2 Plan de contrôle national

Art. 4 Objectif du plan de contrôle national

Le PCN 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 PCN, par sa portée sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, vise également à la coordination par les différentes autorités compétentes 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 étant que les mesures devraient être prises au niveau de la chaîne où elles auront l'efficacité maximale.

¹ RS 910.15

Art. 5 Contenu du plan de contrôle national

Au niveau pratique, le PCN est un document d'une centaine de pages comportant les contenus cités par après, il est publié sur le site internet de l'Unité fédérale pour la chaîne alimentaire. Les contenus doivent correspondre aux exigences mentionnées dans l'ordonnance.

Lettre a: les objectifs stratégiques du plan sont formulés en termes généraux. La manière dont ces objectifs stratégiques seront mis en œuvre par des objectifs opérationnels fait partie intégrante du plan de contrôle national. Ces objectifs opérationnels sont eux-mêmes réalisés par des mesures concrètes telles que des contrôles officiels, des mesures au niveau de l'adaptation de la législation ou des mesures au niveau de la communication. Les objectifs opérationnels pour la période concernée ainsi que les grandes lignes des mesures prévues font partie du plan national de contrôle.

Lettre b: par catégorisation des risques on entend l'attribution d'un niveau de priorité pour la gestion des risques. Ce niveau de priorité est fixé selon des procédures documentées. Il existe des procédures pour fixer le niveau de priorité des contrôles des processus (inspections) et des procédures permettant de fixer le niveau de priorité pour les contrôles sur les produits (par exemple pour les programmes nationaux). La description de ces procédures fait partie du plan national de contrôle (voir à ce sujet la lettre h).

Lettre c: spécialement les organisations, groupes de travail, plateformes communes mises en place dans les différents niveaux (Confédération-cantons) et les différents domaines (production primaire-distribution) sont précisées dans le PCN.

Lettre d: ce point apporte des précisions sur les rôles respectifs des autorités compétentes pour la réalisation des objectifs du plan de contrôle.

Lettre e: ce point implique que, consécutivement à la catégorisation des risques effectuée selon les procédures citées en lettre b, les thèmes portant la plus haute priorité soient explicitement inclus dans le plan de contrôle national en termes d'objectifs opérationnels. Ces objectifs prendront, par exemple, la forme suivante; "dans le cadre du plan national, une attention particulière sera portée aux mesures permettant de réduire les concentrations du danger chimique X dans les denrées alimentaires Y".

Lettre f: les différentes procédures et organisations mises en place pour la collaboration entre les différents niveaux (Confédération-cantons) et les différents domaines (production primaire-distribution) sont précisées dans le PCN.

Lettre g: la délégation des tâches à des organisations autres que les autorités fédérales ou cantonales sont comprises ici. Un exemple de cette délégation est celle qui a lieu dans le domaine du contrôle du label bio à des organismes de certification privés.

Lettre h: en lien avec la liste des tâches de contrôle officiel des autorités compétentes tout au long de la chaîne alimentaire, il sera possible de faire référence à un document publié sur le site internet de l'OSAV ou de l'OFAG. Les campagnes nationales dont il est question ici sont des campagnes nationales de prélèvement et d'analyse d'échantillons officiels sur des thèmes spécifiques, par exemple le programme national sur la recherche de substances étrangères dans les denrées animales produites en Suisse. Voir à ce sujet aussi l'article 10.

Lettre i: la description des plans d'urgence souhaitée comprend notamment l'organigramme de l'état-major de crise ainsi que les processus, compétences et responsabilités des différentes fonctions représentées dans cet organigramme. Par exemple, on pourra spécifier

comment est désigné l'office chargé de la communication de crise pour des cas où plusieurs autorités sont impliquées. Il sera possible de faire référence à un document publié sur le site internet de l'OSAV ou de l'OFAG.

Lettre j: on entend ici notamment les exigences légales concernant la formation de base et la formation continue du personnel des autorités compétentes. Les informations concernant les modifications de ces formations sont également concernées.

Bien que sa structure soit identique à celle des plans des états membres de l'Union européenne, le PCN doit en premier lieu servir les besoins de la Suisse.

Art. 6 Elaboration, approbation et modification du plan national de contrôle

Le PCN a pour but principal une optimisation du système de contrôle. Pour cette raison, il est essentiel que, notamment les évaluations des résultats des années précédentes soient prises en compte pour l'établissement du nouveau plan (alinéa 2). Le PCN a un caractère politique et n'est pas sans conséquences sur les ressources des cantons. Pour cette raison, une validation au niveau des départements est nécessaire (alinéa 4). La mise en œuvre dont il est question à l'alinéa 5 pourra se faire notamment par le moyen de directives des offices sur l'exécution. Les modifications dont il est question à l'alinéa 6 peuvent toucher par exemple les éléments descriptifs ou l'organisation. Si des nouvelles connaissances ou une situation inconnue au moment de la planification apparaissent, les modifications peuvent également toucher le contenu. Si les modifications touchent les ressources des cantons de manière sensible, ceux-ci doivent être en tous les cas consultés au préalable.

Section 3 Contrôles des processus

Art. 7 Contrôles

Afin d'harmoniser les contrôles dans les domaines concernés, les offices établissent, en collaboration avec les autorités d'exécution des listes standardisées de points de contrôle et de critères d'évaluation de ces points (alinéa 2). 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.

Art. 8 Fréquence minimale et coordination des contrôles

Des entreprises situées dans différents cantons mais appartenant à la même catégorie ne devraient pas subir des contrôles dont l'intensité varie en fonction du canton où elles se trouvent. Pour harmoniser l'exécution, le Conseil fédéral fixe pour chaque catégorie d'entreprise le principe de fréquences minimales de contrôles (ou d'intervalles maximaux entre deux contrôles) harmonisées au niveau national (alinéa 1). Ces fréquences dépendent de la catégorie d'entreprise et du domaine de contrôle. Elles ont été fixées par un comité d'experts de la Confédération et des cantons sur la base :

1. des matières premières qui sont traitées par cette catégorie d'entreprise ;
2. des processus appliqués par cette catégorie d'entreprise ;
3. des produits finaux issus de ces processus ;
4. de la capacité de cette catégorie d'entreprise à pouvoir agir sur les risques.

Les contrôles impliquent en principe l'examen de tous les points de contrôle jugés pertinents pour l'entreprise en question. Par contre cela n'implique pas l'examen simultané de tous les produits et processus de l'entreprise. Les fréquences définies à l'annexe 1 s'appliquent aux

entreprises ne présentant pas ou peu de lacunes au niveau de la sécurité alimentaire. Pour les entreprises présentant un niveau de sécurité alimentaire plus faible, des fréquences de contrôle plus élevées peuvent être fixées (alinéa 2). Dans le domaine de la production primaire, une telle possibilité ne se justifie pas du fait de la mise en place d'un système de coordination des contrôles. Il sied de préciser ici que les entreprises se situant sur une exploitation agricole mais effectuant une activité d'un autre type comme la vente directe de produit de la ferme, accueil de visiteurs avec petits déjeuner ou restauration occasionnelle ne sont pas des entreprises du domaine de la production primaire. Les autorités cantonales auront, selon l'alinéa 3, la possibilité, dans des cas très particuliers, de procéder à des contrôles moins fréquents que ceux fixés à l'alinéa 1. Pour cela, il faudra que l'entreprise se trouve dans une zone géographique où l'accès y sera si contraignant que l'on ne pourra exiger des cantons un contrôle aussi régulier que pour une entreprise ordinaire. Ce qui est appréhendé par cet alinéa, ce sont par exemple les cabanes de montagne où l'on sert des repas ou encore certaines fromageries d'alpage inaccessibles en voiture de tourisme ou par transport public. La disposition de l'alinéa 4 touche en particulier les entreprises actives dans la production primaire. L'alinéa 5 prend en compte le fait que, malgré le soin qui a été apporté à leur fixation, il est possible que certaines fréquences s'avèrent trop hautes ou trop basses dans la pratique. Afin de pouvoir adapter ces fréquences aux observations réalisées sur la base des statistiques annuelles et des indicateurs, il est nécessaire que l'OSAV, en collaboration avec les cantons, et les autres milieux intéressés puisse corriger ces fréquences. Selon la loi sur les consultations du 18 mars 2005², ces corrections feront l'objet d'une procédure de consultation.

Art. 9 Contrôles supplémentaires

En plus des contrôles de routine, d'autres contrôles doivent pouvoir être effectués si une circonstance particulière ou un risque spécifique le justifient. Ainsi, conformément à l'alinéa 1, lettre a, il pourra être procédé à un contrôle de vérification dont le but sera de s'assurer que l'entreprise aura remédié aux manquements qui lui ont été notifiés lors des contrôles précédents. La teneur de ce genre de contrôle sera uniquement de vérifier les corrections amenées par l'entreprise et non de procéder à nouveau à un contrôle total. De plus, le contrôle de vérification devra avoir lieu rapidement après le contrôle lors duquel les manquements ont été découverts. De plus, des contrôles intermédiaires ou additionnels (alinéa 1, let. b, c, et d) pourront être effectués au sein des entreprises présentant des risques plus élevés notamment quand cela est justifié par l'historique de l'entreprise (entreprises régulièrement en faute ou présentant des manquements graves aux prescriptions), par des soupçons (par ex. plaintes de consommateurs), par des changements importants au sein de l'entreprise, ou par la nécessité de compléter l'évaluation de l'entreprise. Actuellement, les contrôles ne sont en principe pas annoncés. Un effet indésirable de la fixation des intervalles fixes serait que les entreprises relâchent leur vigilance entre deux contrôles. Afin d'éviter cet effet, il est possible d'effectuer des contrôles aléatoires afin de vérifier de manière ponctuelle et sur une petite proportion d'entreprises (quelques pourcents) d'une catégorie que celles-ci continuent à répondre aux exigences légales aussi entre deux contrôles (alinéa 2).

² RS 172.061

Section 4 Campagnes nationales de contrôle des produits de la chaîne alimentaire et des objets usuels

Art. 10

Cet article est une mise en application de l'article 42, alinéas 2 et 3 lettre b de la loi sur les denrées alimentaires. L'alinéa 2 décrit deux types de campagnes. La lettre a désigne les programmes que la Suisse met en œuvre afin de respecter des accords signés au niveau international, tels que le protocole eau et santé de l'OMS ou les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. Pour cette première catégorie, le nombre et le type des échantillons sont en principe prédéfinis par les accords en question. La réalisation de ces campagnes est souvent une exigence pour pouvoir exporter les denrées suisses à l'étranger.

La lettre b désigne les campagnes ou les évaluations nationales décidées en collaboration entre la Confédération et les cantons. Certains de ces programmes ou évaluations sont motivés par des demandes du parlement. L'évaluation nationale des résultats des analyses officielles de denrées alimentaires génétiquement modifiées est un exemple. Pour réaliser les campagnes citées à l'alinéa 2 lettre b, il est nécessaire que les autorités d'exécution cantonales compétentes incluent dans leur programme analytique annuel un certain nombre d'échantillons correspondant aux thèmes choisis. Ce nombre est dépendant de la nature des thématiques et du but visé par le programme. En principe, il ne s'agit pas d'échantillons mesurés en plus de ceux des programmes cantonaux. En effet, les échantillons des programmes nationaux doivent être intégrés dans les programmes cantonaux, une partie de ces programmes étant ainsi réalisés de manière coordonnée. Il s'agit des thèmes comme par exemple les résidus de pesticides, les denrées alimentaires génétiquement modifiées et les mycotoxines. La répartition des coûts est un corollaire de la répartition des tâches car la loi dispose dans son article 57 que chaque entité est responsable du financement des tâches qui lui incombent.

Section 5 Surveillance

Art. 11

Le système de sécurité alimentaire se doit d'être proactif et non seulement réactif. Pour cette raison, il convient de mettre en place des mesures de surveillance pour les dangers les plus pertinents. Cette surveillance consiste en la collecte de toutes les informations pertinentes permettant d'établir une vue d'ensemble correcte sur une thématique donnée. Cet article reprend notamment les dispositions des articles 65a et 65b de l'actuelle ordonnance sur les denrées alimentaires et objets usuels. Ces articles avaient été introduits au 1^{er} janvier 2007 dans le but d'adapter notre législation aux obligations du droit européen concernant la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques.

Section 6 Rapports

Art. 12 Rapport annuel

Le rapport annuel sur le plan de contrôle national est préparé par l'unité fédérale pour la chaîne alimentaire (UCAL) sur la base des contenus qui lui sont remis par les offices compétents. Le rapport annuel doit indiquer dans quelle mesure les buts opérationnels et les objectifs stratégiques fixés dans le plan national ont été atteints. Une brève description des indicateurs de performance utilisés doit être faite ici à moins que ces indicateurs ne soient déjà décrits dans le plan lui-même. Pour les contrôles planifiés, le rapport doit indiquer dans quelle mesure

les fréquences et intensités des contrôles ont atteint les objectifs fixés. Pour les contrôles non-planifiés, une brève explication de leur motivation est nécessaire.

Lettre a: On comprend notamment par cela toute modification significative de l'organisation de contrôle, de la législation, ou de la stratégie.

Lettre b: résultats des contrôles: On comprend ici notamment une description de comment la conformité générale avec la législation a été mesurée pendant la période concernée ainsi qu'une vue d'ensemble des résultats par secteur et catégories d'entreprises. La conformité générale des catégories d'entreprises sera décrite sur la base du type et du nombre de non-conformités constatées.

Lettre c: L'efficacité est mesurée au moyen d'indicateurs basés notamment sur les données collectées sur les contrôles et sur l'évolution du nombre de cas de maladies liées aux denrées alimentaires. En définitive, le but recherché par cette partie est la vérification de l'atteinte des objectifs stipulés dans le PCN. Ces objectifs peuvent stipuler des valeurs cibles à atteindre pour les indicateurs.

Lettre d: Cette section consiste en une analyse des non-conformités, notamment par secteur ou catégorie d'entreprise et/ou par type de produit. Le but est notamment de mettre en évidence :

1. Le type et la fréquence de ces non-conformités,
2. les endroits de la chaîne alimentaire où ces non-conformités apparaissent le plus fréquemment,
3. les conséquences de ces non-conformités et le cas échéant les risques spécifiques pour la population et leur signification pour la santé,
4. les causes des manquements observés, telles que par exemple le manque de sensibilité des opérateurs pour la non-conformité, le manque de compétence des opérateurs pour gérer ces risques, les coûts trop élevés des mesures de gestion, le manque de bases légales pour l'exécution ou le manque de sanctions proportionnées.

Lettre e: Les mesures correctives prises sur la base de l'analyse des non-conformités effectuée à la lettre d, doivent être présentées. Les mesures correctives possibles envers les opérateurs de la chaîne alimentaire peuvent comprendre notamment des dispositions visant à restreindre ou interdire la commercialisation de certains produits, des mesures administratives et/ou des sanctions pénales. Les mesures prises au niveau de l'amélioration de l'efficacité des autorités de contrôles peuvent toucher notamment les procédures de contrôle, la formation, les ressources en personnel, la fixation d'autres priorités ou l'établissement de directives pour l'exécution.

Art. 13 Rapports spécifiques

Cet article précise que les campagnes nationales citées à l'article 10 doivent faire l'objet de rapports spécifiques.

Section 7 Dispositions finales

Art. 14 Modification d'autres actes

Avec l'adoption de la nouvelle ordonnance sur le plan de contrôle national, certaines dispositions fixées dans l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur la coordination des contrôles

dans les exploitations agricole (OCCEA)³ devront être adaptées. Dorénavant, toute la problématique de la coordination des contrôles effectués dans le domaine de la protection et de la santé des animaux et de la sécurité alimentaire sera traitée exclusivement dans cette nouvelle ordonnance. L'OCCEA continuera à fixer les exigences en matière de contrôle de la production primaire mais seulement en lien avec l'octroi de subventions ou de paiements directs. En conséquence, le préambule, les articles 1, 2, 3, 4 et 5 ainsi que l'annexe 1 doivent être modifiés afin de refléter cette séparation de la matière et des compétences et éviter tout doublon avec la nouvelle ordonnance sur le plan de contrôle national. Par ailleurs, dans la version française de l'article 12, alinéa 5 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI)⁴, est le terme "Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL)" est remplacée par "Unité fédérale pour la chaîne alimentaire (UCAL)".

Annexes

L'annexe 1 contient trois listes. La liste 1 contient les fréquences pour les exploitations pratiquant la production primaire et la liste 2 celles pour les entreprises actives en amont ou directement en aval de la production primaire. La liste 3 contient les intervalles pour les contrôles de base des entreprises essentiellement actives dans le domaine de la production et mise sur le marché des denrées alimentaires ou d'objets usuels. Seules les catégories d'entreprises ayant un devoir d'annonce sont citées dans cette liste. Les catégories qui ne sont pas listées sont contrôlées selon les dispositions cantonales. Ces catégories sont donc aussi contrôlées mais ne font pas l'objet de fréquences harmonisées.

L'annexe 2 contient la liste des thèmes pour lesquels des campagnes nationales sur les produits sont nécessaires en raison d'accords internationaux. Pour l'heure il s'agit de l'accord vétérinaire avec l'UE et du protocole eau et santé de l'OMS. La périodicité des rapports concernés est également indiquée.

³ RS 910.15

⁴ RS 172.212.1