

MESSAGE N° 274
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
sur la sécurité alimentaire

22 août 2006

Nous avons l'honneur de vous transmettre un message à l'appui du projet de loi sur la sécurité alimentaire.

1. INTRODUCTION

Dans son programme gouvernemental et plan financier de la législature 2002–2006 le Conseil d'Etat a, sous le titre «Denrées alimentaires sûres», prévu de procéder à une redéfinition du rôle du Laboratoire cantonal comme service de la sécurité alimentaire. Dans le but d'optimiser la protection des consommatrices et consommateurs la Confédération avait annoncé l'harmonisation de sa législation sur les denrées alimentaires avec celle de l'Union Européenne. Sur cette base, le Conseil d'Etat a jugé en 2002 que des répercussions sur la législation cantonale étaient probables.

Par voie de motion, prise en considération le 16 juin 2004 (BGC pp. 783ss), le député Albert Bachmann propose de cantonaliser la tâche de contrôle des viandes par le biais d'une modification de l'article 6 de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels.

Par sa motion, également prise en considération le 16 juin 2004, le député Jacques Bourgeois requiert la modification de la législation cantonale, notamment de la loi du 9 mai 1995 d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et objets usuels. Il vise principalement l'établissement d'une seule instance pour les contrôles des denrées alimentaires «de la fourche à la fourchette» (cf. chapitre 6)

2. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Pour donner suite au programme gouvernemental et aux motions, le Conseil d'Etat a mis sur pied un Comité de pilotage, sous la présidence de M^{me} Ruth Lüthi, conseillère d'Etat, directrice de la santé et des affaires sociales, et la vice-présidence de M. Pascal Corminbœuf, conseiller d'Etat, directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, ainsi qu'un Comité de projet dirigé par M^{me} Stéphanie Mörikofer, docteur en biochimie et ancienne conseillère d'Etat en charge de la santé et des finances dans le canton d'Argovie. Au cours de plusieurs séances d'audition les membres de ces deux comités ont eu l'occasion d'entendre les représentants des milieux intéressés.

Les résultats peuvent être résumés ainsi:

Les principales attentes des entreprises alimentaires fri-bourgeoises (audition du 7 janvier 2005):

- avoir un seul interlocuteur (par entreprise) au niveau cantonal, en particulier pour les certificats d'exportation;
- un seul interlocuteur ne veut pas dire une seule instance mammouth;
- unifier les contrôles;
- fraudes: contrôles systématiques par le canton;
- intégrer le SICL au laboratoire cantonal ou au service du vétérinaire cantonal;

- différencier les activités de conseil et les contrôles.

Les conseils et avis des experts (audition du 13 janvier 2005)

- ne pas séparer la répression des fraudes (selon la LDAI) des activités de contrôle du laboratoire cantonal;
- séparer les activités de contrôle et de conseil;
- avoir un seul service de contrôle par entreprise;
- intégrer le SICL au laboratoire cantonal;
- avoir un seul interlocuteur pour les producteurs et les consommatrices/consommatrices (guichet unique);
- ne pas considérer comme indispensable le regroupement des services du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal dans une même structure. L'important c'est qu'il y ait une très bonne coordination.

Les conseils et avis des représentants de la Confédération (audition du 21 janvier 2005)

- les contrôles peuvent être faits indépendamment de l'autorité qui doit ensuite apprécier les résultats et y donner les suites qu'il convient;
- les contrôles doivent être indépendants des conseils;
- les différents spécialistes concernés par les contrôles doivent coordonner leur visite;
- l'Etat ne devrait pas s'occuper des contrôles privés (Bio, etc.);
- la tendance, au niveau européen, est de confier les contrôles des denrées alimentaires aux services de la santé publique.

Les conseils et avis de la présidente de la fondation pour la protection des consommateurs (audition du 26 janvier 2005):

- la priorité, dans le domaine des denrées alimentaires, c'est la protection de la santé. Par conséquent, le service qui s'en occupe doit dépendre du Département de la santé publique;
- séparation des contrôles et des conseils;
- les questions AOC devraient être liées aux conseils. En cas de fraude, un instrument de répression est nécessaire.

Les principales attentes du motionnaire J. Bourgeois (audition du 17 février 2005):

- regrouper toutes les questions de sécurité alimentaire réglées dans différentes lois fédérales dans une seule instance;
- disposer d'une seule instance (DIAF) pour les contrôles des denrées alimentaire «de la fourche à la fourchette»;
- simplifier l'exécution des contrôles, améliorer l'efficacité, réduire les coûts, éviter les doubles procédures;
- distinguer les compétences pour les conseils, suivis d'assurance de qualité des produits, et les contrôles liés à la répression;
- être compatible avec le droit européen;
- regrouper la répression des fraudes selon art. 182 LAgr et la lutte contre la tromperie selon LDAI;
- intégrer le SICL;
- intégrer les contrôles AOC dans la même instance.

Au terme de ces auditions, le Comité de projet a reçu le mandat d'élaborer un rapport à l'attention du Comité de pilotage. Ce rapport a été transmis au Comité de pilotage le 27 juin 2005. Le Comité de projet propose dans ce rapport deux variantes, un modèle de coordination et un autre d'intégration, pour la future organisation des contrôles des denrées alimentaires. Le Comité de pilotage s'est prononcé en septembre 2005 pour le modèle «intégration» qui tient mieux compte de la motion Bourgeois. Ce modèle se caractérise par la création d'une entité organisationnelle au sein de l'administration cantonale chargée de la sécurité alimentaire. Cette entité regroupe des tâches actuelles du Laboratoire cantonal et du Service vétérinaire.

En parallèle, le projet de regroupement des laboratoires de l'administration cantonale attachés à trois Directions différentes, à savoir DIAF, DSAS et DAEC, a été réactif. En effet, aussi bien le Service vétérinaire que le Laboratoire cantonal sont mandants de différents laboratoires. Le chimiste cantonal dirige en plus son propre laboratoire. Il est donc nécessaire de coordonner les travaux de regroupement des laboratoires avec ceux de la fusion des services du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal.

Le 12 décembre 2005, le Conseil d'Etat a pris acte des rapports et il s'est également prononcé pour le modèle «intégration» ainsi que pour une coordination avec les travaux qui mèneraient à un regroupement des laboratoires.

Le Comité de pilotage a ensuite élaboré un avant-projet de loi sur la sécurité alimentaire, projet qui a été mis en consultation entre le début mai 2006 et la fin juin 2006.

3. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

«Nous soutenons les objectifs poursuivis par cet avant-projet» a dit l'association des communes fribourgeoises en guise d'introduction à sa prise de position. On trouve de telles formulations pratiquement dans toutes les autres prises de position. On peut donc dire que l'avant-projet a été généralement bien accueilli. Certes il y a également eu des critiques quant à des formulations jugées trop «floues». Ces critiques portaient notamment sur la manière dont l'avant-projet traitait les questions de l'attribution des services du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal à une ou plusieurs directions, de l'incertitude quant à la fusion des deux services, de la délimitation des compétences entre chimiste cantonal et vétérinaire cantonal ainsi que de l'utilité d'une commission de la sécurité alimentaire.

Le titre était aussi mis en question, puisque la législation cantonale ne fait qu'exécuter des dispositions fédérales et que la «sécurité alimentaire» ne peut pas être réalisée avec de simples règles d'organisation.

Ci-après, la synthèse de quelques considérations des partenaires externes de l'administration:

3.1 Industrie alimentaire

Les industries alimentaires du canton, à savoir, Crema SA, Estavayer Lait SA, Marmy viandes SA, Micarna SA, Mifroma SA, Nestlé Suisse SA, Société Coopérative Migros Neuchâtel/Fribourg, ont établi une prise de position commune. Un des passages clés dit ceci:

«Il est de la plus haute importance pour les industries alimentaires du Canton de Fribourg que les services du chimiste et du vétérinaire cantonal, qui sont notamment responsables du contrôle en matière de sécurité alimentaire, soient regroupés au sein d'une seule direction afin de garantir une coordination optimale des activités. De plus, le regroupement au sein d'une seule direction permettra aux industries d'avoir un seul référent et une seule autorité de contact. Dès lors, nous demandons que soit précisé dans la loi le rattachement de ces services à une seule direction et ce, en tenant compte du fait que les matières premières destinées à la fabrication des denrées alimentaires ne sont pas toutes d'origine agricole.»

En plus, ils proposent d'avoir une seule unité administrative englobant les services du chimiste et du vétérinaire cantonal, d'intégrer dans le texte de la loi le principe de l'autocontrôle et d'être consultés lors de la mise en place des ordonnances d'application.

3.2 Partis politiques

Les partis politiques qui ont répondu à la consultation saluent tous les objectifs de l'avant-projet. De manière plus détaillée, le parti libéral-radical demande le rattachement du contrôle des denrées alimentaires à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, le parti démocrate chrétien se rallie à la prise de position de l'Union des Paysans Fribourgeois et l'Union Démocratique du Centre fait quelques propositions d'ordre rédactionnel.

3.3 Associations

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, l'Association des communes fribourgeoises soutient les objectifs de l'avant-projet. Elle salue tout particulièrement la cantonalisation de l'inspection des viandes. En plus, elle insiste sur la forme potestative en ce qui concerne le contrôle des champignons et elle demande des précisions quant aux obligations des communes en matière d'eau potable.

L'Union des paysans fribourgeois est d'accord avec la séparation des activités de contrôle et des activités de conseil. Elle demande cependant une coordination entre les deux activités. Elle demande ensuite que le contrôle soit rattaché à la Direction en charge de l'agriculture et que la commission de la sécurité alimentaire soit également ouverte à des milieux externes à l'administration.

Uniterre s'inquiète principalement de la problématique de la traçabilité des produits importés et demande également que les producteurs soient représentés dans la commission.

La Fédération romande des consommateurs salue le fait d'avoir un seul interlocuteur en matière de protection des consommateurs. Elle demande que les responsabilités des organes engagés ne soient pas diluées, mais plutôt clairement et fermement établies. De ce fait, le texte de la loi devrait être formulé d'une manière plus affirmative.

4. CONTRÔLE DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Le contrôle des denrées alimentaires entre dans le cadre de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI: RS 817.0). Cette loi a pour but:

- de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger;
- d'assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène;
- de protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires.

Elle s'applique à toutes les denrées alimentaires.

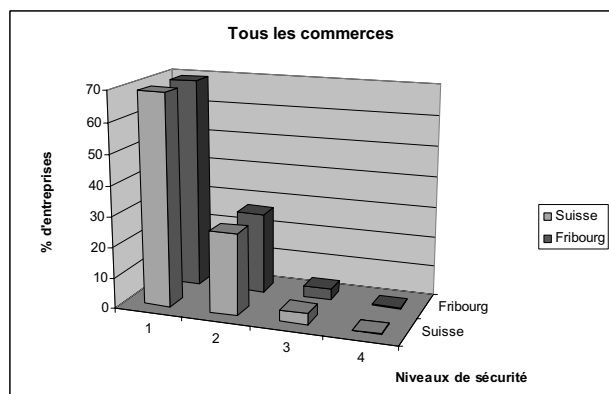
4.1 Autocontrôle et contrôle officiel

La sécurité alimentaire repose sur deux piliers à savoir l'autocontrôle et le contrôle officiel.

- L'autocontrôle est une obligation légale fédérale pour tous ceux qui produisent, transforment, vendent, importent, etc. des denrées alimentaires et des objets usuels. Cet autocontrôle est à la charge des opérateurs (mais pas de l'Etat). Il représente la part la plus importante des coûts de la sécurité alimentaire.
- Le contrôle officiel ou étatique n'intervient que subsidiairement. Il a notamment comme objet de vérifier si l'autocontrôle est correctement appliqué. En ce qui concerne le contrôle des viandes, il est à relever que le contrôle étatique est nettement plus étendu. En effet, selon l'article 26 LDAI un examen étatique de la viande de tous les animaux après l'abattage doit être effectué.

4.2 L'analyse des besoins

La sécurité alimentaire du canton de Fribourg est comparable à celle de la Suisse. Le graphique démontre que, en 2005, 95% des entreprises contrôlées se situaient dans les catégories de sécurité 1 et 2 (sécurité assurée ou petites lacunes), 5% seulement se situaient dans la catégorie 3 (sécurité compromise) et quelques cas dans la catégorie 4 (sécurité non assurée).



La statistique est valable pour les quelque 3000 commerces contrôlés par le Laboratoire cantonal. Les résultats pour la cinquantaine d'abattoirs et les entreprises de transformation des viandes contrôlés par le service du vétérinaire cantonal ne sont pour l'instant pas encore soumis à la même systématique.

Cette systématique a été élaborée au départ pour tous les commerces artisanaux, mais elle est en principe applicable pour tous les commerces.

La technique d'inspection doit être améliorée pour les industries alimentaires dans le sens des audits et des procédures imposées par les nouvelles ordonnances d'applications de la LDAI, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006. La formation y relative des inspecteurs est actuellement en cours. Plusieurs inspections de l'industrie selon le nouveau schéma ont déjà eu lieu.

4.3 Les principes

Le contrôle des denrées alimentaires en Suisse est bâti sur les principes suivants:

4.3.1 Efficacité

Les activités, actions, campagnes doivent viser des effets concrets mesurables. Ce principe nécessite l'établissement, au niveau du canton, de la région et de la Suisse, de campagnes d'analyse/prélèvement et d'inspections ainsi que des objectifs annuels.

4.3.2 Transparence

Ce principe nécessite:

- à l'intérieur: une structure hiérarchique simple et claire.
- vers l'extérieur: les entreprises doivent savoir précisément qui est leur interlocuteur dans le service officiel du contrôle des denrées alimentaires.

4.3.3 La subsidiarité du contrôle officiel

Ce principe se base sur le fait que la responsabilité principale des produits se situe chez les opérateurs, selon le système de l'autocontrôle, avec un contrôle étatique subsidiaire.

4.3.4 Contrôles par sondage

Les contrôles officiels (inspections, prélèvements, analyses) se font par sondage. L'article 24 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires précise en effet:

Art. 24 Inspection et prélèvement d'échantillons

¹ Les organes de contrôle examinent les denrées alimentaires, les additifs, les objets usuels, les locaux, les installations, les véhicules, les procédés de fabrication, les animaux, les plantes, les minéraux et les terrains utilisés à des fins agricoles, ainsi que les conditions d'hygiène; le contrôle se fait en règle générale par sondage.

Une exception très importante concerne l'inspection des animaux après l'abattage. Selon l'article 26 LDAI les inspecteurs ou les contrôleurs doivent examiner la viande de tous les animaux des espèces équine, bovine, ovine, caprine et porcine. Cette disposition est la raison principale pour laquelle les personnes en charge de ce contrôle représentent 25 EPT.

Avec la subsidiarité du contrôle officiel et le contrôle par sondage le but de la sécurité alimentaire peut être atteint avec une charge financière raisonnable pour les pouvoirs publics.

4.3.5 Contrôles en fonction des risques

Les contrôles se font régulièrement et selon une fréquence appropriée. Ils sont effectués en fonction du risque. L'article 56 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOS; RS 817.02) précise:

Art. 56 Contrôles réguliers en fonction des risques

¹ Les contrôles officiels sont effectués par les autorités compétentes. Ils servent à vérifier que la législation sur les denrées alimentaires et les dispositions s'appliquant à la santé et à la protection des animaux sont bien respectées.

² Les contrôles doivent être effectués régulièrement et selon une fréquence appropriée. Ils sont exécutés en principe sans préavis.

³ Ils sont effectués en fonction des risques encourus; on tiendra compte des paramètres suivants:

- a. les risques identifiés en relation avec les denrées alimentaires, les établissements du secteur alimentaire, l'emploi des denrées alimentaires ainsi qu'avec les processus, matériaux, substances, activités ou opérations susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité des denrées alimentaires;
- b. les antécédents de la personne responsable par rapport au respect de la législation sur les denrées alimentaires;
- c. la fiabilité des autocontrôles déjà effectués;
- d. la taille de l'établissement;
- e. toute information laissant supposer une éventuelle infraction à la législation sur les denrées alimentaires;
- f. les éventuelles garanties fournies par l'autorité compétente du pays d'origine en cas d'importation;
- g. le risque de tromperie lié à la publicité.

Depuis l'année 2000, tous les laboratoires cantonaux de la Suisse ont déjà évalué la sécurité alimentaire des entreprises sur la base d'un concept élaboré par l'ACCS (Association des chimistes cantonaux de Suisse). Les résultats sont publiés dans les rapports annuels. Sur la base de ce concept, l'ACCS a élaboré en 2006 un concept permettant d'évaluer le risque de chaque entreprise et de le classer dans une des trois catégories suivantes: «sans risque», «risque moyen» ou «risque élevé».

La fréquence des contrôles dépend du risque de l'entreprise. Les entreprises à «risque moyen» seront contrôlées une fois tous les deux ans, celles «sans risque» moins souvent et celles à «risque élevé» plus souvent ou très souvent.

4.3.6 Indépendance des organes de contrôle

Une attention particulière est vouée à l'indépendance des organes de contrôle, selon les dispositions de l'article 63 ODAIOUs:

Art. 63 Exigences s'appliquant aux personnes chargées du contrôle officiel

¹ Les autorités chargées du contrôle officiel veillent à l'impartialité, à la qualité et à la cohérence des contrôles à tous les échelons.

² Les personnes chargées du contrôle officiel doivent:

- a. disposer d'une formation adaptée à leur domaine d'activité;
- b. suivre régulièrement des cours de perfectionnement et, le cas échéant, suivre une formation complémentaire.

³ Elles doivent être indépendantes des établissements qu'elles inspectent. Elles sont tenues de se récuser lorsqu'elles se trouvent dans l'un des cas prévus à l'article 10 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative.

4.4 Compétences

Pour optimiser l'efficacité, il y a lieu d'utiliser au mieux les compétences professionnelles du chimiste cantonal, du vétérinaire cantonal et de leurs inspecteurs/trices.

Pour exercer la fonction de chimiste cantonal, il faut être au bénéfice du diplôme fédéral de chimiste des denrées alimentaires (art. 2 de l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires RS 817.025.21):

Art. 2

Toute personne candidate à l'une des fonctions suivantes doit posséder un diplôme sanctionnant la formation correspondante:

- a. chimiste cantonal;
- b. inspecteur cantonal des denrées alimentaires;
- c. contrôleur officiel des denrées alimentaires.

Les exigences relatives au diplôme fédéral de chimiste des denrées alimentaires font l'objet des articles 3 à 25 de l'ordonnance.

La fonction d'inspecteur des denrées alimentaires exige un diplôme fédéral d'inspecteur/trice des d.a. Le diplôme implique une formation HES (orientation chimie, technologie des denrées ou agriculture), une formation pratique d'une année, un travail de diplôme et un examen final.

L'Office vétérinaire fédéral a mis en consultation, au premier semestre 2006, une nouvelle ordonnance sur la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans le Service vétérinaire public. Cette ordonnance remplacera l'ordonnance sur la formation des organes chargés du contrôle de l'hygiène des viandes (RS 817.191.54). Le but de cette démarche est d'arriver à une professionnalisation du Service vétérinaire public et particulièrement des personnes responsables de l'hygiène des viandes dans toute la Suisse. Avec les modifications prévues, les exigences professionnelles pour les personnes travaillant dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires seront harmonisées.

L'article 62 de L'ODAIUUs exige que les laboratoires et les services d'inspection soient accrédités conformément à la norme européenne EN ISO/CEI 17025 respectivement 17020. C'est le cas pour le Laboratoire cantonal et l'inspecteur des denrées alimentaires depuis 10 ans.

5. SITUATION ACTUELLE

La loi cantonale du 9 mai 1995 d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels définit les organes cantonaux chargés du contrôle de l'exécution de cette loi et règle leurs tâches. Ces organes cantonaux sont:

- le chimiste cantonal (CC) avec le Laboratoire cantonal et les inspecteurs cantonaux;
- le vétérinaire cantonal (VC), les inspecteurs des viandes et les contrôleurs des viandes.

A côté des tâches liées au contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels, le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal sont chargés de l'exécution d'autres dispositions légales.

Le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL) est chargé, quant à lui, de l'inspection de l'assurance qualité dans l'économie laitière, de la consultation dans les domaines de la production laitière ainsi que de la transformation artisanale et fermière du lait, pour les cantons de Fribourg et Neuchâtel. Ces tâches découlent de l'ordonnance sur la qualité laitière (OQL: RS 916.351.0). Il y a cependant lieu de

préciser que cette base légale fédérale a fondamentalement changé. Selon la nouvelle OQL, l'organisation de l'activité d'inspection relèvera de la responsabilité des cantons.

5.1 Chimiste cantonal – Laboratoire cantonal

Le Laboratoire cantonal est rattaché à la DSAS. Il est dirigé par le chimiste cantonal.

- Effectif: 19 unités.
- Structure: 3 secteurs:
 - un secteur laboratoire apte à procéder à des contrôles physico-chimiques et microbiologiques;
 - un secteur inspectorat auquel appartiennent les inspecteurs cantonaux (5) des denrées alimentaires et l'inspecteur cantonal des eaux (1/2);
 - un secteur administratif.

Activités de contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels

90% de l'activité du Laboratoire cantonal sont consacrés au contrôle (inspections, prélèvements d'échantillons, analyses de laboratoire, examen de documents, établissement de certificats) des denrées alimentaires dont font notamment partie l'eau potable, le lait et les produits laitiers, la viande et les produits à base de viande. A ces activités s'ajoute le contrôle des objets usuels (appareils, machines, locaux, cosmétiques, jouets, vaisselle, ustensiles, vêtements, ...). Le service est également régulièrement consulté pour des demandes de renseignements (consommateurs, entreprises, communes, média).

Autres activités

Le Laboratoire cantonal est également chargé:

- du contrôle de la qualité des eaux de baignade (piscines, plages);
- de la surveillance du commerce des toxiques;
- du contrôle de l'exécution de l'ordonnance sur la déclaration agricole (OAgRD);
- du contrôle de l'exécution de l'ordonnance sur l'agriculture biologique;
- du contrôle de l'exécution de l'ordonnance sur les appellations d'origine (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP);
- du contrôle des vigneron encaveurs, depuis 2004.
- Nombre d'entreprises/commerces soumis au contrôle du Laboratoire cantonal: 3000.
- Nombre d'inspections effectuées par an: 1200 à 1500.
- Nombre d'échantillons analysés par an: environ 4500.
- Accréditation: Les activités d'analyse et d'inspection sont accréditées selon les normes EN ISO/CEI 17020 et EN ISO/CEI 17025.

5.2 Service vétérinaire

Le service vétérinaire est rattaché à la DIAF. Il est dirigé par le vétérinaire cantonal.

- Effectif: 6.5 unités.

- Le service collabore de manière étroite avec 21 vétérinaires de cantonnement, 2 vétérinaires officiels, 2 inspecteurs des viandes et 23 contrôleurs des viandes (ces 25 postes de personnel communal seront repris par l'Etat, conformément à la motion Bachmann). Quant aux inspecteurs chargés du contrôle des ruchers, ils sont actuellement 20. Ceux-ci sont sous la responsabilité directe du commissaire apicole.
- Structure:
 - santé animale et lutte contre les épizooties;
 - protection des animaux;
 - hygiène des viandes;
 - import/export; médicaments vétérinaires.

Activités dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires (LDAI):

- hygiène des viandes (conditions de production, abattage, abattoirs, jusqu'au front de vente non compris);
- contrôle des dispositions relatives aux médicaments vétérinaires.

Autres activités:

- santé animale (lutte contre les épizooties, zoonoses);
- protection des animaux (expérimentation animale, autorisation de détention professionnelle, plaintes);
- import/export (animaux vivants, p. ex. poulets pour l'engraissement);
- élimination des sous-produits animaux.
- Nombre d'entreprises/commerces soumis au contrôle du vétérinaire cantonal: 36 petits abattoirs; 4 grands abattoirs; 7 locaux de transformation.
- Nombre d'inspections effectuées par an: en 2004, 2 vétérinaires officiels ont contrôlé de façon approfondie 197 exploitations détenant des animaux (contrôles bleus). Dans les petits abattoirs et les locaux de transformation, il faut compter en moyenne une visite par année. Dans les grands abattoirs, les tâches et le nombre de passages sont plus importants vu les demandes d'agrément pour l'exportation.
- Nombre d'échantillons analysés par an: le SVet ne dispose pas de laboratoire. Les analyses sont confiées soit au laboratoire Sanima, soit à des laboratoires externes. Au niveau du contrôle des résidus dans la viande, 208 analyses chez les porcs et 578 chez les bovins ont été effectuées dans les abattoirs. En ce qui concerne l'ESB (vache folle), 782 analyses ont été effectuées sur des animaux sains et 790 sur des animaux abattus d'urgence, dont 178 dans le laboratoire Sanima (LAAF, unité vétérinaire). Dans les exploitations de poules pondeuses, 185 analyses de Salmonella Enteritidis ont été effectuées.
- Accréditation: le SVet a planifié sa certification prochainement et elle sera suivie par l'accréditation des contrôles.

5.3 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL)

Le SICL est rattaché à la DIAF. Le rayon d'activité du SICL FR/NE couvre l'ensemble des territoires des cantons de Fribourg et de Neuchâtel.

- Effectif: la partie «inspection» du SICL (FR/NE) comprend (3.33 EPT):
 - 1 chef de l'inspection, médecin vétérinaire; pour 70% de son temps, il dirige et exécute des inspections d'assurance qualité du lait. Durant les 30% restant, il exécute les contrôles bleus sur ordre des vétérinaires cantonaux de FR et NE;
 - 2 inspecteurs avec maîtrise en industrie laitière à plein temps;
 - 1 collaborateur administratif à mi-temps pour la gestion des bases de données, les travaux statistiques et autres tâches administratives.
- Activités: sur la base de l'OQL:
 - l'inspection de l'assurance qualité dans l'économie laitière (établissements de production laitière, de mise en valeur artisanale et industrielle du lait ainsi que d'affinage et de préemballage du fromage);
 - la consultation dans les domaines de la production laitière et de la transformation artisanale et fermière du lait;
 - par délégation au Laboratoire agroalimentaire fribourgeois, les analyses pour le contrôle de la qualité du lait commercialisé et les analyses aux fins de l'assurance qualité des entreprises de la filière laitière;
 - l'homologation des équipements de prélèvement automatique des échantillons de lait pour l'ensemble de la Suisse romande.
- Autres activités:
 - la vérification du respect du cahier des charges des produits laitiers AOC (Gruyère, Emmental et Vacherin fribourgeois) sur mandat de l'OIC (mandat privé);
 - l'exécution des contrôles bleus dans les exploitations de production laitière sur mandat des Services vétérinaires FR et NE.
- Nombre d'entreprises/commerces soumis au contrôle du SICL (FR/NE): 3048 (y compris le canton de Neuchâtel).
- Nombre d'inspections effectuées par an: 1885.
- Nombre d'échantillons analysés par an: 98 000. Les échantillons sont confiés au laboratoire agroalimentaire fribourgeois (LAAF, unité laitière).
- Accréditation: l'inspection SICL doit être accréditée et agréée par la Suisse dans le cadre d'un accord international. Par ailleurs, les contrôles en rapport avec l'état de santé des animaux, effectués dans le cadre de l'assurance qualité du lait, sont à assurer par les vétérinaires officiels.
- La structure du SICL, dont la base légale est l'OQL, va subir une réorganisation complète.

Selon le projet de nouvelle OQL, l'organisation de l'activité d'inspection relèvera de la responsabilité des cantons.

6. LES MOTIONS BACHMANN ET BOURGEOIS

Par voie de motion, prise en considération le 16 juin 2004 (BGC pp. 783ss) le député Bachmann propose de canton-

naliser la tâche de contrôle des viandes par le biais d'une modification de l'article 6 de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels.

Par sa motion, également prise en considération le 16 juin 2004, le député Bourgeois requiert la modification de la législation cantonale et notamment celle de la loi du 9 mai 1995 d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et objets usuels. Il vise les buts suivants explicités lors de l'audition du 17 février 2005:

- disposer d'une seule instance (DIAF) pour les contrôles des denrées alimentaire «de la fourche à la fourchette»;
- simplifier l'exécution des contrôles, améliorer l'efficacité, réduire les coûts, éviter les doubles procédures;
- distinguer les compétences pour les conseils, suivis d'assurance de qualité des produits, et contrôles liés à la répression;
- être compatible avec le droit européen;
- regrouper la répression des fraudes selon art. 182 LAgr et la lutte contre la tromperie selon LDAI;
- intégrer le SICL;
- intégrer les contrôles AOC dans la même instance.

7. OBJECTIFS D'UNE RÉORGANISATION

Les objectifs de la réorganisation prennent en compte les revendications des motions Bachmann et Bourgeois, les attentes des partenaires, l'opinion des experts exprimée lors des auditions ainsi que les lois fédérales actuellement en vigueur. Le projet de nouvelle ordonnance sur l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière (OQL) a également été inclus dans ces objectifs. Enfin, l'orientation générale de la législation européenne en matière de sécurité alimentaire a été prise en considération.

Les principaux objectifs sont d'avoir:

- une seule instance;
- un guichet unique;
- un regroupement sous une seule direction des tâches visant le même objectif;
- un partenaire/interlocuteur unique;
- un contrôle efficace, indépendant et compétent;
- un regroupement des contrôles (CC, VC);
- une intégration de l'inspection SICL;
- une suppression des doublons;
- une séparation des activités de conseils et de contrôle;
- une réduction des coûts;
- une répression des fraudes (art. 182 LAgr) intégrée;
- une solution compatible avec la réglementation européenne.

8. ORGANISATION FUTURE

Le projet de loi fournit la base pour que toutes les activités du chimiste et du vétérinaire cantonal puissent être regroupées sous un même toit, y compris celles qui ne sont pas propres à l'exécution de la législation des denrées alimentaires. Ce nouveau service disposera d'un guichet

unique qui répartit les aspects liés à la sécurité alimentaire pure, mais aussi les autres aspects, tel que par exemple la protection des animaux ou la qualité des eaux de piscine.

Un groupe de travail présidé par un représentant du Service du personnel et d'organisation a élaboré un concept pour l'organisation concrète de ce Service.

Les moyens financiers et les forces de travail sont réunis dans ledit service pour assurer une coordination efficace. La gestion informatique des dossiers et leur suivi sont également centralisés.

Le service pourra être dirigé par l'un ou l'autre des titulaires (chimiste cantonal ou vétérinaire cantonal), respectivement par une autre personne qui garantira toute la gestion administrative.

Le groupe de travail est actuellement en train de finaliser ce concept qui servira de base pour les dispositions relatives à l'organisation du service dans le règlement d'exécution.

La fusion du Laboratoire cantonal et du Service vétérinaire n'est pas une idée isolée du Canton de Fribourg. En effet depuis des années l'administration fédérale discute de la même possibilité. Dans les Cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, des Grisons et du Valais, la fusion est déjà réalisée et dans le Canton de Neuchâtel, elle est décidée dans son principe.

9. COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT SOUS L'ANGLE DE LA LOCEA

La motion Bachmann ne pose pas de problèmes d'application particuliers. Elle demande en fait l'abrogation de deux articles de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires. Cela n'est pas tout à fait le cas pour la motion Bourgeois, qui demande des modifications légales, ainsi que des modifications organisationnelles. Ces dernières posent un problème institutionnel. En effet, le rattachement d'un service à une direction est du ressort du Conseil d'Etat. Le message N° 281 du 8 janvier 2001 accompagnant le projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration, sous le titre «Recherche de l'efficacité dans l'accomplissement des tâches», dit ceci:

«3. En ce qui concerne plus particulièrement l'efficacité de l'activité administrative, le projet met principalement l'accent sur l'autonomie d'organisation du gouvernement, sur la répartition et la délégation des compétences entre les différents niveaux hiérarchiques et sur les méthodes de travail de l'administration.»

En vue de conserver la plus grande souplesse possible, le projet attribue au Conseil d'Etat une large autonomie en matière d'organisation (cf. à ce sujet le commentaire de l'art. 4 al. 1 let. b). Ainsi, il prévoit que la répartition des attributions entre les Directions sera désormais fixée dans un arrêté, et non plus dans la loi (art. 45). Compétence est en outre donnée au Conseil d'Etat de créer ou de supprimer des unités administratives (art. 68 al. 1 let. a), des commissions (art. 52 al. 1) ainsi que les structures chargées de la mise en œuvre des règles d'organisation et de gestion (art. 69). Enfin, l'édictation de règles générales d'organisation et de gestion de l'administration a été réduite au minimum, le Conseil d'Etat devant disposer là également d'une grande marge de manœuvre (art. 67).»

Dans la version définitive de la loi, la numérotation des articles a quelque peu changé, mais le sens est resté identique. Cf. notamment les dispositions ci-jointes:

Art. 46 b) Attributions

¹ Les attributions et le nom des Directions sont fixés par le Conseil d'Etat dans un arrêté de portée générale.

² La répartition des attributions tient compte:

- a) de la connexité des tâches et des impératifs de gestion;
- b) de l'équilibre matériel et politique entre les Directions;
- c) des relations avec les autres cantons et la Confédération.

Art. 71 Pouvoir d'organisation

¹ Dans les limites de la présente loi et de la législation spéciale, le Conseil d'Etat:

- a) crée ou supprime les unités administratives, à l'exception des établissements personnalisés;
- b) fixe par un arrêté de portée générale l'organisation de chacune des Directions et de la Chancellerie d'Etat;
- c) établit, sous la forme d'une annexe à cet arrêté, l'organigramme des Directions et de la Chancellerie d'Etat, en respectant les exigences de compréhensibilité, de transparence et d'informativité.

² Les Directions fixent l'organisation des unités qui leur sont subordonnées, conformément aux règles générales adoptées par le Conseil d'Etat.

³ Les unités rattachées administrativement règlent leur organisation dans la mesure où celle-ci n'est pas fixée par la législation spéciale ni par le Conseil d'Etat.

L'argument avancé lors de la consultation selon lequel le droit européen exige le rattachement à une direction définie n'est pas pertinent. En fait, le droit communautaire exige que les déclarations d'exportations soient établies par un vétérinaire officiel. Le projet tient compte de cela, c'est le vétérinaire cantonal qui est et reste compétent pour le contrôle de la production des denrées alimentaires d'origine animale.

La subordination d'un service en charge de la sécurité alimentaire à une Direction précise peut se faire de différentes manières. Toutefois, le chimiste cantonal est rattaché à la santé publique dans 22 cantons et le vétérinaire cantonal est rattaché à la santé publique dans 16 cantons. Dans les autres cantons, les services sont rattachés à l'économie, à l'intérieur ou même à l'environnement. Des discussions concernant une autre répartition du contrôle des denrées alimentaires au niveau fédéral sont également en cours. Le Conseil d'Etat examinera tous les arguments pour l'une ou l'autre solution et modifiera si nécessaire l'ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie (RSF 122.0.12). Il est toutefois à signaler que les tâches du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal resteront définies principalement par la législation fédérale et cela indépendamment de l'intégration à l'une ou l'autre Direction.

10. MODIFICATIONS LÉGALES

Le présent projet ne doit pas être uniquement considéré comme une modification de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 9 mai 1995 (LDAI), mais comme un dispositif législatif plus large visant à assurer le contrôle de la sécurité alimentaire. D'où le titre nouveau de cette loi, à savoir la loi sur la sécurité alimentaire. Le Conseil d'Etat est conscient du fait que la sécurité alimentaire est avant tout la tâche de ceux qui «fabriquent, traitent, distribuent, importent ou exportent des denrées alimentaires» (cf. art 2

du projet), mais avec l'organisation des contrôles, l'Etat montre que ce but de santé publique doit être suivi attentivement. Dans ce sens, le titre de la loi doit aussi être compris comme une déclaration d'un programme d'action.

Ce projet répond ainsi à quatre objectifs, soit:

- la mise en œuvre coordonnée de la nouvelle législation fédérale en matière d'hygiène des denrées alimentaires et la restructuration du droit d'application liée à la loi sur les denrées alimentaires, suite à l'introduction du droit communautaire en la matière;
- la mise en application de la motion Bourgeois (cf. ci-dessus, pt 6 Les motions Bachmann et Bourgeois);
- la cantonalisation du contrôle de l'hygiène des viandes (cf. ci-dessus pt 6 Les motions Bachmann et Bourgeois).
- une réactualisation de la législation sur l'eau potable. La loi sur la sécurité alimentaire reprend en grande partie le contenu des dispositions qui figuraient dans la loi sur l'eau potable, à savoir la distribution et le contrôle de l'eau potable. La protection de la ressource en eau est traitée dans la loi sur les eaux, qui fixe des principes d'utilisation rationnelle et économe de l'eau potable.

La législation fédérale en matière d'hygiène des denrées alimentaires concerne principalement les nouvelles ordonnances fédérales d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels suivants:

- l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs);
- l'ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes;
- l'ordonnance sur la production primaire qui relève aussi de la loi fédérale sur l'agriculture.

En outre, le 23 novembre 2005, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle ordonnance sur la qualité du lait, par laquelle il a notamment renoncé à exiger des cantons qu'ils mettent en place un service d'inspection et de conseil en économie laitière (SICL).

En ce qui concerne les cantons, ce dispositif de législation ne laisse, du point de vue matériel, aucune marge de manœuvre, ces derniers étant en revanche chargés de l'exécution des dites ordonnances, singulièrement de l'organisation des contrôles. Le projet, par une meilleure coordination des contrôles, vise à développer des synergies et à mieux utiliser les ressources. Il doit aussi simplifier les contrôles pour les producteurs et les entreprises alimentaires.

Concernant la motion «Bourgeois», la création d'une instance unique d'inspection et de contrôle, pivot central de ce nouveau dispositif permet aussi de renforcer cet objectif et d'assurer ainsi le principe de «l'étable à la table» ou de la «fourche à la fourchette» de manière optimale. Ce concept s'inscrit dans une entité organisationnelle, chargée d'assurer la sécurité alimentaire où chaque responsable des domaines concernés garde ses compétences propres et les met à disposition de cette structure. La question du rattachement administratif est, selon la législation cantonale exposée ci-dessus, de la compétence du Conseil d'Etat.

En matière d'eau potable, la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels

(LDAI) et deux ordonnances récemment entrées en vigueur, soit l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs) et l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale (OEau), mettent l'accent sur la protection du consommateur au travers du principe d'autocontrôle ainsi que par le biais d'inspections et d'analyses effectuées par l'autorité cantonale compétente.

Le projet soumis ici concrétise ce mécanisme et le complète en y intégrant des considérations de santé publique fondées sur la loi cantonale du 16 novembre 1999 sur la santé. A cet égard, en leur qualité d'autorité sanitaire locale (cf. art. 19 de la loi sur la santé), les communes se voient notamment attribuer un rôle de garant de la bonne application de la législation fédérale, ce qui est d'ailleurs déjà le cas. Matériellement, il n'y a donc pas de modifications. Dans le travail quotidien des communes, il n'y a pas de changements par rapport au contrôle de l'eau potable dus à la présente loi. Toutefois à l'opposé des autres denrées alimentaires, le degré de la réglementation fédérale est nettement moins élevé. Des dispositions du rang d'une loi en matière d'eau potable restent nécessaires au niveau cantonal. Pour de plus amples renseignements on peut renvoyer au site internet www.eaupotable.ch.

11. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad art. 1

Cet article définit le concept nouveau décrit ci-dessus en ayant comme objectif d'assurer la sécurité alimentaire de la production primaire à la commercialisation des denrées alimentaires. La notion de denrées alimentaires et objets usuels ressort des articles 2 à 5 de la loi fédérale relative.

Ad art. 2

Le but est la sécurité alimentaire. Ceux qui produisent, fabriquent, traitent, distribuent, importent ou exportent des denrées alimentaires ont de par la législation fédérale l'obligation d'avoir un système d'autocontrôle. L'Etat n'intervient que pour des contrôles étatiques (cf. aussi chapitre 3), donc les systèmes d'assurances de qualité sont en principe du ressort des particuliers. Toutefois dans le domaine de l'agriculture, de tels systèmes ont aussi des bases dans la législation sur l'agriculture. Afin de ne pas mettre en question le principe de la séparation des conseils et du contrôle, le personnel du Service ne sera pas chargé des travaux dans le cadre de l'assurance qualité dans l'agriculture.

Ad art. 3

Le Conseil d'Etat est chargé d'assurer la coordination des activités des différentes instances. Il s'agit là notamment, de la coordination entre les personnes chargées de donner des conseils et les personnes chargées de faire des contrôles. Si on veut clairement distinguer les deux activités, il est indispensable que les personnes qui donnent des conseils, notamment auprès des agriculteurs, sachent ce que les contrôleurs vont faire. A ce sujet cf. également article 5.

En ce qui concerne les tarifs, il est notamment à relever que dans le cas du contrôle de l'hygiène des viandes, ils seront fixés de manière à couvrir totalement les frais,

comme c'est d'ailleurs aujourd'hui le cas. Le transfert de la compétence en la matière des communes au canton, n'aurait donc pas d'effets financiers négatifs pour l'Etat.

A signaler en particulier aussi, la possibilité pour le Conseil d'Etat de conclure avec des tiers des conventions en vue du contrôle de certaines qualités spécifiques des produits, telles les désignations d'origine AOC (appellation d'origine contrôlée), IGP (indication géographique protégée) ou autres labels. Ces contrôles ont leur base légale principalement dans la LAgr. En effet avec cette disposition le Conseil d'Etat a un instrument en main pour mieux séparer les conseils, donc la promotion économique, et le contrôle, donc la protection de la santé de la population.

En ce qui concerne les contrôles, selon la législation sur les denrées alimentaire, il y a lieu de rappeler que le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal doivent faire les contrôles en toute indépendance. Le «codex alimentarius» définit cette indépendance comme suit: «Il faut veiller à ce que le personnel des services ne soit soumis à aucune pression commerciale, financière, hiérarchique, politique ou autre qui pourrait influencer son jugement ou ses décisions.»

Le règlement d'exécution contiendra des dispositions concernant l'organisation du Service, notamment la délimitation des compétences entre le chimiste et le vétérinaire cantonal (cf. aussi ad 7).

Le ou la président(e) sera choisi parmi les Conseillers d'Etat membres de la commission (cf. alinéa 2 lettre c)

Ad art. 4

La question du rattachement administratif est, selon la législation cantonale exposé ci-avant (cf chapitres 7 à 9), de la compétence du Conseil d'Etat.

Ad art. 5

Comme cela a été dit déjà à plusieurs reprises, la séparation des activités de conseil et de contrôle nécessite une plateforme d'échange d'informations. La Commission regroupant aussi bien des personnes chargées du contrôle que des conseils sera le lieu pour cela. A noter que cette commission coordonne les activités étatiques; elle est donc uniquement composée de représentants de l'administration.

Ad art. 6 et 7

Ces deux dispositions sont les éléments clés du nouveau projet. C'est la base légale pour la fusion du Laboratoire cantonal et du service vétérinaire et la création du guichet unique pour toutes les questions en relation avec la sécurité alimentaire.

L'attribution des tâches du chimiste cantonal et du vétérinaire cantonal dans le domaine du contrôle officiel des denrées alimentaires est fixée par la loi fédérale sur les denrées alimentaires:

Art. 40 *Contrôle des denrées alimentaires*

¹ *Les cantons exécutent la présente loi dans la mesure où la Confédération n'est pas compétente et pourvoient au contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays.*

² *Ils instituent à cet effet un chimiste cantonal, un vétérinaire cantonal, ainsi que le nombre nécessaire d'inspecteurs et de contrôleurs des denrées alimentaires, d'inspecteurs et de contrôleurs des viandes.*

³ *Les cantons règlent les tâches de ces organes de contrôle dans les limites de la présente loi; ils peuvent confier des tâches spéciales de contrôle à d'autres autorités d'exécution.*

⁴ *Le chimiste cantonal dirige le contrôle des denrées alimentaires dans son domaine. Il coordonne l'activité des laboratoires ainsi que celle des inspecteurs et contrôleurs des denrées alimentaires qui lui sont subordonnés.*

⁵ *Le vétérinaire cantonal ou un vétérinaire désigné par le canton, ayant les qualifications requises, dirige le contrôle dans le domaine de la détention et de l'abattage du bétail. Il coordonne l'activité des inspecteurs et contrôleurs des viandes qui lui sont subordonnés. Les cantons peuvent en outre le charger de contrôler la transformation de la viande.*

L'article 63 al. 4 ODAIOU précise:

Les établissements de découpe soumis à une autorisation en vertu de l'article 13 doivent être contrôlés par des personnes titulaires d'un diplôme de contrôleur des viandes et au bénéfice d'une formation vétérinaire au sens de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur la formation des organes chargés du contrôle de l'hygiène des viandes.

En résumé, le vétérinaire cantonal:

- contrôle les abattoirs;
- contrôle les établissements de découpe soumis à une autorisation;
- contrôle l'emploi des produits thérapeutiques;
- dirige la lutte contre les épizooties.

Le chimiste cantonal s'occupe de tous les autres éléments relatifs aux denrées alimentaires auxquels il faut ajouter ceux relatifs aux objets usuels.

Les inspections des entreprises laitières (fromageries, établissements d'affinage, industries laitières, etc.) effectuées jusqu'à la fin 2006 par le SICL relèveront à partir du 1^{er} janvier 2007 du droit alimentaire. Par conséquent, ce sont des inspecteurs des denrées alimentaires, qui effectueront les inspections de ces établissements.

Le Conseil d'Etat pourra charger le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal de tâches qui ne sont pas liées au contrôle des denrées alimentaires, dans la mesure où elles n'influencent pas négativement le travail officiel (contrôle des piscines, protection des animaux, etc.).

Ad art. 8

Cette disposition donne plus de liberté organisationnelle au Conseil d'Etat que la loi actuelle de 1995. En effet des réflexions sont en cours qui tentent de rapprocher les quatre laboratoires publics du canton, à savoir le laboratoire du chimiste cantonal, le laboratoire du service de l'environnement, et les deux laboratoires agroalimentaires (unité vétérinaire et unité station laitière). Le Service pourra donc exploiter son propre laboratoire d'analyses ou ce laboratoire pourra aussi être géré pour l'ensemble des besoins étatiques par une autre unité organisationnelle. Un comité de pilotage composé des directions DSAS, DIAF et DAEC travaille actuellement à l'élaboration de propositions à l'intention du Conseil d'Etat.

Ad art. 9

Il s'agit ici de la concrétisation de la motion Bachmann. L'abrogation des dispositions de la loi actuelle qui renvoient aux communes la tâche de l'hygiène des viandes,

transforme cette tâche en une obligation du canton (cf. *Bulletin des séances du Grand Conseil* de 2004, p. 763ss et 783s). Seule la possibilité d'engager un contrôleur officiel des champignons sauvages est encore une tâche communale. A cet effet il y a lieu de relever, que même si la législation fédérale ne rend plus obligatoire la nomination d'un contrôleur des champignons, cette fonction reste, pour des raisons de sécurité alimentaire, hautement recommandée.

Ad art. 10 à 17

En matière d'eau potable ce projet propose un réaménagement de la loi actuelle de 1979 selon les principes suivantes (cf aussi pt 10):

1. La loi s'applique à l'eau potable (au sens de l'OEau) livrée à des tiers à titre onéreux ou gratuit.
2. L'eau potable ainsi que les infrastructures, moyens et procédés pour l'eau potable doivent satisfaire aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires (cf. art 2 et 6 OEau).
3. Tout distributeur doit respecter les exigences susmentionnées et est tenu de procéder à des analyses en vertu du principe de l'autocontrôle (cf. art. 23 LDAI et 6 al. 3 OEau). Au surplus, ils établissent des documents d'autocontrôle qu'ils mettent à la disposition des instances cantonales.
4. Les communes veillent à ce que les distributeurs respectent les obligations qui leur incombent. Dans la mesure où ces obligations ne sont pas respectées, les communes en informent le chimiste cantonal et prennent toutes les mesures nécessaires. Au surplus, elles établissent un règlement communal de distribution d'eau potable.
5. Le chimiste cantonal est l'organe suprême de contrôle (cf. art. 24 LDAI). A cet égard, il procède d'office à des analyses auprès des distributeurs. En cas d'irrégularité, il prononce les mesures prévues aux articles. 28 à 31 LDAI et facture ses prestations d'après un tarif arrêté par le conseil d'Etat.

Le règlement d'exécution peut exempter l'eau potable provenant d'une source individuelle avec un débit très faible (art. 11) du champ d'application de la loi. En ce qui concerne la procédure en relation avec l'autocontrôle (art. 14), il est notamment prévu que les dispositions d'exécution désigneront le ou les laboratoires aptes à faire des analyses. Les résultats de ces analyses seront également transmis au chimiste cantonal, afin que celui-ci puisse effectuer le contrôle requis (art. 15).

Par rapport à la législation actuelle, une précision importante est ajoutée. Selon l'article 13 al. 3 du projet, les captages d'eau potable doivent être en conformité avec les principes et instruments de planification de la loi sur les eaux, respectivement avec un plan sectoriel. Avec cette disposition, une coordination des actions et la délimitation des compétences au sein de l'Etat dans le domaine de la protection des eaux, sous la responsabilité du service de l'environnement, et la protection des consommateurs (eau potable) sont mises en évidence.

Mis à part cette précision, il n'y a pas de modification matérielle de la législation. Les règlements communaux en matière d'eau potable ne doivent donc pas être modifiés à cause de la présente modification légale.

Ad art. 18 à 20

Il s'agit ici de la reprise des dispositions actuelles en la matière, sans changement de fond et avec des simplifications rédactionnelles. La réclamation préalable est déjà prévue dans la loi fédérale et ne doit donc pas être répétée en détail dans le droit cantonal. Le délai d'opposition de cinq jours est exigé par l'article 55 LDAI; au vu de ce délai inhabituellement court, le Conseil d'Etat juge utile de le répéter dans le droit cantonal.

En ce qui concerne les sanctions pénales, elles seront en règle générale prononcées par le juge d'instruction pour les contraventions (arrêts ou amende jusqu'à 20 000 francs; art. 48 LDAI) et par un tribunal pour les délits (emprisonnements ou amendes, art. 47 LDAI).

Ad art. 22

L'élaboration du règlement d'exécution nécessite encore un certain temps. L'entrée en vigueur est donc prévue pour le 1^{er} janvier 2008. En ce qui concerne la cantonalisation de la tâche de contrôle des viandes (motion Bachmann) une entrée en vigueur avant ce délai est cependant envisageable.

12. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET AUTRES ASPECTS

Avec la cantonalisation du contrôle des viandes, 25 postes (2 inspecteurs et 23 contrôleurs des viandes) actuellement communaux deviennent des postes cantonaux. A noter que les places de travail des personnes qui occupent les 25 EPT se trouveront, comme aujourd'hui, dans les abattoirs des différentes régions du canton. Il n'y a pas de nouveaux locaux ni d'équipement supplémentaire à la charge de l'Etat. Les frais sont actuellement entièrement couverts par des recettes (émoluments). Cela devrait aussi être le cas avec le système futur. La coordination et la conduite de ces personnes se feront par le Service et notamment par le vétérinaire cantonal.

Pour la nouvelle organisation, le regroupement sur un même site des services actuels du Laboratoire cantonal et du Service vétérinaire est souhaitable. Une possibilité est le regroupement sur le site actuel du Laboratoire cantonal. Le bâtiment situé au Chemin du Musée 15 à Fribourg a de toute façon besoin d'un assainissement. Des premières estimations, faites dans le cadre du projet des regroupements des laboratoires du canton, s'élèvent, selon les variantes, entre 4 (transformation en bâtiment administratif) et 5,2 millions de francs (regroupement des laboratoires). Cet investissement n'est cependant pas directement lié à la présente modification légale, puisqu'il doit de toute façon être entrepris, vu l'état du bâtiment en question.

D'un autre côté le Conseil d'Etat est d'avis que la fusion des deux services aura comme conséquence des effets de synergie et cela dans des domaines qui se verront confrontés à une augmentation de la masse du travail. On peut penser par exemple aux questions liées à la protection des animaux et à l'application de la nouvelle législation fédérale sur les produits chimiques.

En conclusion le projet de loi n'a pas d'incidence financière sur les frais d'exploitation et les frais d'investissement dans l'infrastructure sont de toute façon nécessaires.

Le projet est conforme à la Constitution. Il clarifie la répartition des tâches Etat–communes et il est conforme au droit européen.

13. CONCLUSION

Nous vous invitons dès lors à adopter le présent projet de loi sur la sécurité alimentaire.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

ACCS	Association des chimistes cantonaux de Suisse
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
BGC	Bulletin officiel des séances du Grand Conseil
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
EPT	Equivalent plein-temps
IGP	Indications géographiques protégées
LAAF	Laboratoire agroalimentaire fribourgeois
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture
LDAI	Loi fédérale du 2 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels
OAgrD	Ordonnance du 26 novembre 2003 relative à la déclaration de produits agricoles issus de modes de production interdits en Suisse
ODAIOUs	Ordonnance fédérale du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels
OEau	Ordonnance du 23 novembre 2005 sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale
OQL	Ordonnance du 7 décembre 1998 concernant l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière
Sanima	Etablissement d'assurance des animaux de rente
SICL	Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière
SVet	Service vétérinaire

BOTSCHAFT Nr. 274 22. August 2006
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes
über die Lebensmittelsicherheit

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über die Lebensmittelsicherheit.

1. EINFÜHRUNG

In seinem Regierungsprogramm und Finanzplan der Legislaturperiode 2002–2006 sah der Staatsrat unter dem Titel «Sichere Lebensmittel» eine Neubestimmung der Rolle des Kantonalen Laboratoriums als Dienststelle für Lebensmittelsicherheit vor. Mit dem Zweck einer optimalen Ausgestaltung des Verbraucherschutzes hatte der Bund die Abstimmung seiner Lebensmittelgesetzgebung auf diejenige der Europäischen Union angekündigt. Aufgrund dieser Fakten hielt der Staatsrat im Jahr 2002 Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung für wahrscheinlich.

Mit einer Motion, die am 16. Juni 2004 erheblich erklärt wurde (*TGR*, S. 783ff.), schlug Grossrat Albert Bachmann vor, die Aufgabe der Fleischkontrolle mittels einer Änderung von Artikel 6 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände zu kantonalisieren.

Grossrat Jacques Bourgeois verlangte mit einer Motion, die ebenfalls am 16. Juni 2004 erheblich erklärt wurde, die Änderung der kantonalen Gesetzgebung, namentlich des Ausführungsgesetzes vom 9. Mai 1995 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Sein Ziel bestand hauptsächlich in der Errichtung einer einzigen Instanz für die Lebensmittelkontrolle «von der Heu- bis zur Essgabel» (s. 6. Kapitel)

2. VORARBEITEN

Um dem Regierungsprogramm und den Motionen Folge zu leisten, setzte der Staatsrat einen Steuerungsausschuss ein unter dem Vorsitz von Staatsrätin Ruth Lüthi, Direktorin für Gesundheit und Soziales, und mit Staatsrat Pascal Corminbœuf, Direktor der Institutionen, der Land- und Forstwirtschaft, als Vizepräsident. Ferner setzte er einen Projektausschuss ein unter der Leitung von Stephanie Mörikofer, Doktorin der Biochemie und Aargauer Alt-Regierungsrätin vom Departement für Gesundheit und Finanzen. Im Verlauf mehrerer Audits hörten die Mitglieder dieser Ausschüsse die Vertreter der interessierten Kreise an.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Hauptsächliche Erwartungen der Freiburger Lebensmittelbetriebe (Anhörung vom 7. Januar 2005):

- Wunsch nach einem einzigen Ansprechpartner (pro Betrieb) auf Kantonsebene, insbesondere für die Exportbescheinigungen;
- ein einziger Ansprechpartner soll nicht eine einzige Mammutinstanz heissen;
- Vereinheitlichung der Kontrollen;
- Täuschungen: systematische Kontrollen durch den Kanton;
- Integration des MIBD in das Kantonale Laboratorium oder das Veterinäramt;
- Auseinanderhalten von Beratung und Kontrollen.

Empfehlungen und Meinungen der Sachverständigen (Anhörung vom 13. Januar 2005):

- keine Trennung der Bekämpfung von Täuschungen (nach LMG) von den Kontrolltätigkeiten des Kantonalen Laboratoriums;