
Numéro de l'intervention: 179-2010
Type d'intervention: **Motion**
Déposée le: 04.10.2010
Déposée par: Eberhart (Erlenbach i.S., PBD) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgente:
Date de la réponse: 04.05.2011
Numéro de l'ACE 768/2011
Direction: SAP

Emoluments: mettre fin aux excès

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes :

1.
 - a. Dans le cadre des efforts entrepris pour faire des économies, examiner la nécessité réelle, dans cette ampleur, des contrôles dans le domaine des denrées alimentaires et de la santé.
 - b. Vérifier si les effectifs de personnel répondent à un minimum fonctionnel ou s'il faut les réduire.
- 2.

Les prescriptions en vigueur dans le domaine des denrées alimentaires et de la santé doivent être réexaminées selon les principes prioritaires suivants :

- a. Les contrôles menés dans les PME doivent être francs d'émoluments (les contrôles menés à grande échelle peuvent être réglés à part).
- b. Les documents à présenter ont pour but premier de protéger les consommateurs contre les effets de délits dans ce domaine. Il faut supprimer les formulaires et les étiquetages qui n'apportent rien.
- c. Le rapport entre les émoluments et les risques que présentent les omissions (risque grave ou bagatelle) doit être raisonnable.
- d. Le but des contrôles doit être non pas de percevoir des émoluments mais de protéger la clientèle ou les consommateurs contre des dangers réels.
- e. En cas de contravention aux prescriptions, il faut émettre un avertissement avant de percevoir des émoluments ou une amende.
- f. Il faut améliorer l'information sur les prescriptions et les conseils dispensés aux groupes visés.



Développement

1. La population et les PME constatent régulièrement que certains faits sont contrôlés dans une ampleur qui est sans aucune commune mesure avec les risques que l'on cherche à éviter à la clientèle. On se cantonne dans les prescriptions légales sans que cela apporte quoi que ce soit. Dès lors, la question se pose de savoir si les effectifs des autorités de contrôle ne devraient pas être conçus de telle manière que seul un sens poussé de la mesure leur permette de faire leur travail.
2. Dans deux domaines au moins, à savoir les émoluments et les contrôles, les autorités de contrôle suscitent des interrogations.

De plus en plus souvent, des émoluments sont perçus pour les contrôles périodiques menés dans les PME, même si ces contrôles constituent une tâche publique. L'Intendance des impôts, elle, ne perçoit pas d'émoluments pour le contrôle des déclarations d'impôts. Les contrôles ordinaires devraient être francs d'émoluments.

Les associations et les organisations paysannes sont amenées à payer des émoluments qui ressemblent davantage à des amendes, sans aucune commune mesure avec la faute qu'elles sont censées sanctionner. On ne peut s'empêcher de soupçonner les contrôleurs de vouloir justifier leur existence en percevant des émoluments.

D'ailleurs, les contrôleurs des denrées alimentaires me permettront d'illustrer mon propos : ces personnes se plaisent à se rendre dans les foires, fêtes et marchés des régions rurales. Les associations féminines ou organisations paysannes se voient infliger à ces occasions des amendes (des taxes) pour avoir omis de noter sur un papier la température mesurée dans leur frigo ou de déclarer tous les ingrédients de la confiture faite maison. Les taxes se chiffrent facilement à 95 francs par stand, ce qui est disproportionné au regard du risque que ces omissions font courir à la population.

Dans les auberges, les règles d'hygiène sont si strictes que tout est cliniquement propre, mais les denrées alimentaires n'ont plus rien de naturel. Dans de telles circonstances, les conserves sont privilégiées par rapport aux produits frais, car les déclarations à faire sont trop complexes. Le beurre et la confiture sont des conserves, le pain, le fromage et les friandises doivent être décrits dans le moindre détail, comme si cela pouvait intéresser la population. Les paquets de cacahuètes doivent comporter la précision « contient des arachides » et les pots de yaourt, « contient du lait ». Les actuelles règles de déclaration vont trop loin et une armée de contrôleurs s'activent sans pour autant protéger les consommateurs le moins du monde.

Dans le domaine de la santé, le perfectionnisme est encore plus poussé.

Dans les pharmacies et les drogueries, les contrôleurs se livrent par exemple à des achats tests d'acide citrique. La clientèle s'en sert le plus souvent pour faire du sirop. Mais voilà que l'on peut lire dans le rapport annuel du pharmacien cantonal : 89,5 pour cent des produits achetés de cette manière ont fait l'objet de dénonciations. Dans la plupart des cas, l'étiquetage était insuffisant, et un échantillon était altéré. Or, pour ces substances, les quantités demandées répondent à la recette de confiture et sont le plus souvent emballées individuellement. Personne ne se soucie de date d'emballage, de numéro du lot et de traçabilité, de date de péremption et de composition chimique précise.

Ces exemples montrent que les contrôleurs ont toutes les chances de trouver quelque chose et de couvrir les frais de leur office ou laboratoire avec les émoluments perçus. C'est pourquoi il est légitime de demander que l'émolument ou l'amende soit proportionnelle au risque encouru par les consommatrices et consommateurs et non au travail déraisonnable que le contrôle a occasionné.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Le Laboratoire cantonal ne dispose que d'une marge de manœuvre minime puisqu'il exécute le droit fédéral et que les consignes concernant l'application de la législation sur les denrées alimentaires sont strictes. Conformément à l'article 56 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIOUTs ; RS 817.02), les contrôles doivent être effectués régulièrement et selon une fréquence appropriée. Les ordonnances fédérales (ODAIOUTs ; ordonnance du 23 novembre 2005 sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires ; [RS 817.025.21] ; ordonnance du 23 novembre 2005 sur la production primaire, OPPr ; [RS 916.020] ; ordonnance du 14 novembre 2007 sur la coordination des inspections dans les exploitations agricoles, [OCI ; RS 910.15]) fixent exactement les modalités et les mesures à prendre. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, plus précisément le Laboratoire cantonal, est en train de revoir les prescriptions en la matière de sorte que certains secteurs ne soient plus contrôlés régulièrement, mais uniquement en fonction du risque en cas de suspicion fondée.

Les établissements bernois sont peu contrôlés par rapport à ceux des autres cantons et les effectifs des autorités de contrôle sont faibles. Un sondage récent montre que le personnel (1,5 équivalent plein temps pour 1000 établissements) y est inférieur à la moyenne suisse (1,7). Ce taux était de 3,5 avant la cantonalisation du contrôle des denrées alimentaires et depuis, le nombre de postes à plein temps a été réduit de plus de la moitié. Aussi une diminution supplémentaire des inspections ne semble-t-elle pas indiquée si l'on veut garantir d'une part la sécurité des denrées alimentaires dans le canton, d'autre part l'exportabilité des produits suisses. Les ressources actuelles ne permettent pas pour l'heure de respecter la fréquence des contrôles prescrits par la loi.

La révision en cours du droit fédéral des denrées alimentaires, qui entrera probablement en vigueur dès 2013, comprend des modifications qui sont importantes pour la mise en oeuvre. Des ressources supplémentaires seront requises si les nouvelles dispositions concernant l'information du public doivent être appliquées. Des mesures prises en vue de réduire le contrôle des denrées alimentaires pourraient achopper au développement prévu du droit fédéral à ce sujet.

Dans le domaine de la santé (pharmacies, drogueries), les cantons sont tenus en vertu de la législation fédérale d'effectuer des contrôles réguliers dans les entreprises du commerce de détail. C'est le service d'inspection de l'Office du pharmacien cantonal, organisé selon le système de milice, qui s'en charge en s'organisant en fonction du type, de la taille et des activités de l'entreprise et en se basant sur l'autocontrôle de ces établissements.

Point 2

a. Les contrôles menés dans les PME sont normalement francs d'émoluments. La loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI ; RS 817.0) précise toutefois que des émoluments sont perçus pour tout contrôle ayant donné lieu à contestation (principe de causalité). En vertu de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (OEmo ; RSB 154.21), les émoluments perçus pour le contrôle des denrées alimentaires sont régis par la législation fédérale sur les denrées alimentaires (chiffre 6.3 de l'annexe III à l'OEmo).

Les émoluments perçus pour les inspections relevant de la SAP sont à la charge de la personne ou de l'établissement inspecté. Ils sont fonction du temps et du travail investis et peuvent être forfaitaires (chiffre 9.4 de l'annexe III à l'OEmo). Aucun émolument n'a été exigé pour les inspections périodiques des pharmacies et des drogueries jusqu'à fin 2008 mais comme dans son rapport d'inspection 2007, le Contrôle des finances du canton de Berne indiquait que les contrôles périodiques devaient être facturés aux établis-

sements, ainsi que le prévoient l'ordonnance du 24 octobre 2001 sur les activités professionnelles dans le secteur sanitaire et l'ordonnance fixant les émoluments de l'administration cantonale. Cette dernière a dû être adaptée en conséquence. L'OPHC perçoit également des émoluments pour ces inspections depuis début 2009.

b. Aux articles 49 à 55 ODAI, la Confédération définit exactement le principe de l'autocontrôle et les documents à présenter. Le Laboratoire cantonal contrôle l'application de ces prescriptions dans les établissements concernés, en exploitant la latitude d'appréciation dont il dispose.

c. Les émoluments doivent tenir compte du temps et du travail investis, mais ils ne doivent pas pénaliser, contrairement aux amendes. Le montant des émoluments n'est pas fonction des risques que présentent les omissions mais du travail administratif occasionné par la contestation. Selon la révision de la loi sur les denrées alimentaires, il est prévu d'abandonner la perception d'émoluments pour les cas dits de gravité moindre, ce qui signifierait des diminutions de recettes de l'ordre de 300 000 francs pour le canton de Berne.

d. Le but des contrôles n'est pas d'encaisser le plus possible d'émoluments mais d'effectuer des contrôles de qualité, efficaces et équitables, dans l'intérêt de la sécurité des denrées alimentaires, de la protection de la santé et de la protection contre la tromperie.

e. Lorsqu'il y a contravention aux prescriptions du droit des denrées alimentaires, l'autorité d'exécution peut, dans les cas de peu de gravité, renoncer à dénoncer le responsable et lui infliger un avertissement, conformément à l'article 31, alinéa 2 LDAI. Le Laboratoire cantonal, quant à lui, interprète cet article très largement. Il procédera rarement à des dénonciations pénales qui entraînent normalement la perception d'une amende.

f. Tous les actes législatifs peuvent être consultés dans les recueils officiels de la Confédération et du canton. De plus, le site internet du Laboratoire cantonal contient des informations destinées aux groupes visés et divers documents, également distribués sur place, lors des inspections. Des discussions ont lieu régulièrement entre les différentes organisations de branches et le Laboratoire cantonal. Sur demande, il tient des exposés, dispense des conseils en matière de formation, examine des demandes de permis de construire et des plans d'autocontrôle et donne des renseignements.

Compte tenu du fait que la coupe budgétaire déjà effectuée cette année pour le Laboratoire cantonal donne lieu à un réexamen de l'étendue du contrôle et au vu de l'adaptation de la LDAI dans le sens de la motion, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

Proposition : rejet.

Au Grand Conseil