



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'application de la loi fédérale sur les
denrées alimentaires et les objets usuels (LA-LDAI)**

(Du 4 juillet 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le projet de révision de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LA-LDAI ; RSN 806.0), du 28 juin 1995, a pour objectif d'adapter les dispositions de cette loi à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0), du 20 juin 2014, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017, et à ses dispositions d'exécution (ordonnances RS 817.02 à RS 817.819). Le Parlement fédéral a adopté le 20 juin 2014 une nouvelle loi sur les denrées alimentaires. Les ordonnances s'y rapportant ont par conséquent dû être entièrement refondues. Elles ont été restructurées et leurs dispositions ont été modifiées pour répondre aux exigences de la nouvelle loi. Le paquet comprend 4 ordonnances du Conseil fédéral, 22 ordonnances du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et 1 ordonnance de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

La révision a pour objectif d'adapter le droit suisse à celui de l'UE. Elle permet de supprimer des obstacles au commerce et de préserver les acquis des accords bilatéraux. Parallèlement, il fallait maintenir les spécificités suisses, comme l'obligation d'indiquer le pays de production des denrées alimentaires ou la provenance des ingrédients. Il s'agissait également de faire tomber des barrières bureaucratiques pour les microentreprises et d'encourager la capacité d'innovation du secteur alimentaire, sans pour autant devoir faire des compromis sur la sécurité des consommateurs et la protection contre la tromperie.

La mise en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et des ordonnances dérivées entraîne un changement de paradigme du droit alimentaire suisse. Jusqu'à présent, les denrées alimentaires qui n'étaient pas spécifiées dans le droit d'exécution étaient interdites. Avec la révision, les denrées alimentaires sont admises si elles sont sûres et si elles respectent les dispositions légales. En lieu et place de la procédure d'autorisation en vigueur jusqu'ici, plusieurs ordonnances prévoient désormais la possibilité de déposer une demande de légiférer en la matière. Afin que la sécurité des aliments reste assurée, les nouvelles sortes de denrées alimentaires (« Novel Food ») font l'objet d'un contrôle avant d'être mises sur le marché ; c'est ce que prévoient non seulement l'UE mais aussi les nouveaux textes suisses.

Le projet de loi qui vous est soumis règle avant tout l'organisation cantonale de l'application de la loi fédérale. Les diverses prescriptions et normes relèvent des compétences de la Confédération et sont définies par la législation.

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1. Contexte

Le Parlement a adopté le 20 juin 2014 une nouvelle loi sur les denrées alimentaires. Les ordonnances s'y rapportant ont par conséquent dû être entièrement refondues. Elles ont été restructurées et leurs dispositions ont été modifiées pour répondre aux exigences de la nouvelle loi. Le paquet comprend quatre ordonnances du Conseil fédéral, vingt-deux ordonnances du DFI et une ordonnance de l'OSAV. Trois autres ordonnances sur les denrées alimentaires avaient déjà fait l'objet d'une révision partielle ordinaire.

1.2. Objectifs du droit alimentaire 2017

La révision du droit alimentaire vise à aligner la législation suisse sur celle de l'UE, de sorte à supprimer les obstacles au commerce. De plus, les consommateurs suisses ne doivent pas être moins bien protégés que les consommateurs de l'UE.

Le cadre juridique est adapté afin que la Suisse puisse continuer à profiter des facilitations commerciales négociées dans l'accord bilatéral avec l'UE. Le droit alimentaire permet cependant aussi de définir des règles propres à la Suisse, par exemple sur l'indication du pays de production des denrées alimentaires ou sur l'indication de la provenance des ingrédients.

Des barrières bureaucratiques sont supprimées pour les microentreprises, sans mettre un frein aux innovations du secteur alimentaire ou devoir faire des compromis sur la sécurité des consommateurs et la protection contre la tromperie.

Le nouveau droit crée les conditions permettant à la Suisse de participer aux systèmes de sécurité alimentaire et de protection contre la tromperie de l'UE, à condition qu'un accord sur la question soit conclu.

1.3. Changement de paradigme – nouvelles conceptions

1.3.1. Abandon du principe positif

La mise en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et des ordonnances dérivées entraîne un changement de paradigme du droit alimentaire suisse. Jusqu'à présent, les denrées alimentaires qui n'étaient pas spécifiées dans le droit d'exécution étaient interdites ou soumises à autorisation (principe positif). Avec la révision, toutes les denrées alimentaires sont admises si elles sont sûres et si elles respectent les dispositions légales. Dans ce contexte, ce sont la santé de la population et la protection contre la tromperie qui priment. Cette libéralisation encourage la capacité d'innovation de l'industrie alimentaire suisse.

1.3.2. Abandon du système des valeurs limites et des valeurs de tolérance

L'abandon du système des valeurs limites et des valeurs de tolérance entraîne d'importantes modifications. Ce système est remplacé par le principe des valeurs maximales. Cela signifie qu'il n'y a plus de distinction stricte entre les valeurs dont le dépassement est dangereux pour la santé et celles qui concrétisent les bonnes pratiques

de fabrication. En cas de dépassement d'une valeur maximale, les organes d'exécution peuvent ainsi réagir de manière appropriée.

1.3.3. Principe de précaution

Le principe de précaution inscrit dans la LDAI est désormais mis en œuvre dans les ordonnances d'application. Les mesures relatives aux denrées alimentaires et aux objets usuels doivent en principe se fonder sur une évaluation des risques. S'il existe un risque mais qu'il y a encore des incertitudes sur le plan scientifique, il est possible de prendre des mesures afin de protéger la santé des consommateurs.

1.3.4. Principaux changements – vue d'ensemble

Les principales modifications concernant les denrées alimentaires, les objets usuels, les contrôles officiels ainsi que l'eau de douche et les piscines sont les suivantes :

Denrées alimentaires :

- reprise de la notion de denrée alimentaire et d'autres définitions de l'UE ;
- nouvelles prescriptions relatives à la déclaration de la valeur nutritionnelle, de la provenance et des allergènes ;
- introduction d'un critère d'hygiène du procédé pour l'abattage des volailles ;
- admission de trois espèces d'insectes, entiers ou en morceaux, comme nouvelles sortes de denrées alimentaires.

Objets usuels :

- instauration de l'interdiction de la tromperie pour les objets et matériaux (qui entrent en contact avec les denrées alimentaires) et les produits cosmétiques ;
- traçabilité obligatoire désormais aussi pour les objets et matériaux, les produits cosmétiques et les jouets ;
- évaluation obligatoire de la sécurité des produits cosmétiques.

Contrôles officiels :

- possibilité de ne pas percevoir d'émoluments lorsque les contestations sont mineures ;
- simplifications pour les microentreprises qui comptent neuf collaborateurs au plus ;
- harmonisation à l'échelle nationale de la fréquence des contrôles des établissements soumis à notification ;
- renforcement des contrôles sur les importations de certaines denrées alimentaires d'origine végétale en provenance des pays situés hors de l'UE.

Eau de douche / piscines :

- réglementation à l'échelon national de l'eau de douche et de baignade dans les piscines et installations de douche à usage collectif.

L'ancienne législation ne fixait pas d'exigences applicables à l'eau de douche et l'eau de piscine. L'eau était donc contrôlée sur la base de critères différents selon les cantons. La modification des ordonnances permet de contrôler de manière uniforme à l'échelle nationale les installations de baignade, l'eau de piscine et l'eau de douche à usage collectif. Comme pour l'eau potable, il est donc possible d'édicter des exigences nationales.

2. LOI D'APPLICATION CANTONALE

Le projet de loi qui vous est soumis règle avant tout l'organisation cantonale de l'application de la loi fédérale sans introduire de nouvelles prescriptions. Les diverses prescriptions et normes relèvent de la Confédération et sont définies au sein de la loi fédérale et de ses diverses ordonnances. La loi fédérale définit également que le vétérinaire cantonal et le chimiste cantonal sont responsables dans leur domaine de compétences de son application. Il reste donc aux cantons dans le cadre de l'exécution de la loi fédérale de définir la façon dont ils veulent régler leur organisation.

Le projet de loi concrétise au surplus les nouveaux instruments proposés par le droit fédéral. Nous avons souhaité un texte aussi épuré que possible, la densité normative de la loi fédérale et de ses ordonnances étant particulièrement élevée.

Les dispositions proposées n'entraînent pas de charges supplémentaires pour le canton pour les tâches déjà exigées dans l'ancienne loi fédérale. Par contre, l'introduction des eaux de baignade comme objets usuels ajoute un certain nombre de nouveaux contrôles exigés par le droit fédéral, qui doivent être effectués par les cantons. Jusque-là, ce domaine ne faisait l'objet d'aucune réglementation fédérale. Comme c'est le cas pour l'eau potable, des exigences de qualité uniformes sont désormais fixées sur le plan suisse dans ce domaine ; la réglementation concerne aussi le procédé de désinfection des eaux de baignade. Cette surveillance accrue est assurée par un inspecteur des eaux, secondé par un contrôleur des eaux, qui font déjà partie des effectifs du service de la consommation et des affaires vétérinaires.

La loi d'application cantonale permet ainsi de préciser l'organisation cantonale en :

- définissant les responsabilités aux divers niveaux ;
- permettant d'établir des conventions intercantionales, ainsi qu'avec diverses organisations. Ce qui permet d'optimiser les ressources et de gagner en efficacité ;
- permettant de définir des formations spécifiques en fonction des spécificités de certains domaines ;
- fixant l'assermentation pour certaines fonctions et le devoir de confidentialité pour le personnel ;
- définissant le cadre des analyses pour des tiers ;
- indiquant les voies de droit ;
- définissant la procédure pour les cas qui exigent des suites pénales.

3. COMMENTAIRES PAR ARTICLE

Article premier – Objet

Une base légale cantonale est nécessaire pour régler l'organisation de la mise en œuvre de l'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0), du 20 juin 2014, et de ses ordonnances d'exécution.

Article 2 – Organisation en général

Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution en matière d'application de la législation sur les denrées alimentaires et les objets usuels ; il charge de cette tâche un

service spécialisé. Le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels est sous la responsabilité du chimiste cantonal et le domaine de la production primaire des denrées alimentaires d'origine animale et de l'abattage sous la responsabilité du vétérinaire cantonal (article 51 LDAI). Le législateur fédéral ne laisse pas de latitude aux cantons dans ce domaine; seuls le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal peuvent être chargés de l'exécution du droit sur les denrées alimentaires et les objets usuels.

Au vu de la complexité et de la spécialisation toujours plus pointue des missions liées aux denrées alimentaires et aux objets usuels dévolues aux cantons, ceux-ci doivent pouvoir déléguer certaines tâches à d'autres cantons et également accepter d'en effectuer pour ceux-ci. Le Conseil d'Etat est habilité à conclure des conventions avec d'autres cantons dans ce but. Ce qui est déjà en place par une convention intercantonale décrite dans l'explication de l'article 3.

Article 3 – Régionalisation

Dans les faits, depuis fin 2010, une convention intercantonale a été conclue par l'ensemble des cantons romands, dans le but de développer et d'intensifier les collaborations intercantionales au sein des services de la consommation et des affaires vétérinaires, que ce soit au niveau des travaux de laboratoire ou des activités d'inspection des secteurs vétérinaires et des denrées alimentaires.

Ainsi le canton de Neuchâtel propose un certain nombre de services en fonction de ses pôles de compétences aux autres cantons romands et bénéficie en contrepartie des services dans les domaines d'excellence des autres cantons romands.

Cette façon de fonctionner est en vigueur depuis des années et permet une mise en commun intelligente des ressources au sein des laboratoires romands.

Article 4 – Autres organes

Cet article a pour but de permettre l'attribution de tâches spéciales de contrôle à des organismes indépendants de l'administration dans le cadre de mandats spécifiques. L'introduction probable des achats test pour vérifier le respect de l'âge légal pour la vente d'alcool au niveau de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels nécessitera de pouvoir établir ce type de mandat.

Article 5 – Personnel chargé de l'exécution

Le droit fédéral fixe les exigences minimales de formation par le biais de l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (RS 817.042). Un certain nombre de formations de base y sont définies dans le domaine alimentaire. On y retrouve les formations minimales exigées pour les postes de contrôleur et inspecteur des denrées alimentaires, ainsi que pour le chimiste cantonal. Ces formations sont donc obligatoires pour obtenir le titre fédéral correspondant et pour pouvoir exercer la profession attenante. Mais il est laissé à la discrétion du service la possibilité d'ajouter et de rendre obligatoires des formations initiale et continue en fonction des connaissances pratiques et théoriques nécessaires à l'accomplissement des diverses tâches du personnel chargé de l'exécution.

Article 6 – Assermentation

Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnes chargées de l'exécution du contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels sont assermentées et ont par conséquent la qualité d'agents ou d'agentes de la police judiciaire. Cela concerne toutes les personnes ayant des tâches d'inspection dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels.

Article 7 – Secret de fonction

Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnes chargées de l'exécution du contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels s'engagent à ne pas divulguer des informations concernant les dossiers traités à des tiers et à ne pas les utiliser à des fins personnelles.

Article 8 – Analyses pour des tiers

Le service peut réaliser des analyses dans le cadre de mandats pour des tiers. Ce qui permet d'effectuer des analyses pour des demandes privées, lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions et de répondre aux sollicitations des médias dans le cadre de l'information aux consommateurs.

Article 9 – Émoluments

Dans le cadre de l'exécution de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, les inspections et les analyses ne sont pas facturées lorsque tout est conforme. Des émoluments sont par contre perçus lors de l'octroi d'autorisations, lors de contrôles ayant donné lieu à contestation et lors de prestations spéciales occasionnant un surcroît de travail. Le montant des émoluments est fixé dans l'arrêté du 24 janvier 2007 fixant les émoluments perçus par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV). Le contrôle des viandes à l'abattoir est également soumis à la perception d'un émolument, dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat.

Article 10 – Contraventions

Le service spécialisé des denrées alimentaires et des objets usuels est chargé de l'application des dispositions légales y relatives. Actuellement, lorsque des non-conformités sont constatées, le service traite les infractions et se charge directement d'émettre les ordonnances pénales relatives aux infractions commises. En effet, cela permet de soulager la justice neuchâteloise et donne la possibilité au chimiste cantonal et au vétérinaire cantonal de sanctionner les infractions en tenant compte de leurs connaissances des risques pour le consommateur, dans le but de faire respecter la législation sur les denrées alimentaires et les objets usuels d'une manière efficace, juste et uniforme. Cette simplification administrative fonctionne à satisfaction depuis de nombreuses années. Les dispositions relatives à l'ordonnance pénale du code de procédure pénale s'appliquent par analogie à la procédure suivie par le service (ATF 140 IV 192).

Article 11 – Voies de droit et procédure

La loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels prévoit que les décisions peuvent faire l'objet d'une opposition dans le 10 jours.

Dans le cas du refus de l'opposition, l'administré peut faire recours ; la procédure de recours habituelle s'applique avec un délai de 30 jours.

Article 12 – Abrogation

La loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LA-LDAI), du 25 juin 1995, est abrogée et remplacée par le projet de loi soumis à votre approbation.

4. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet financier nouveau.

5.1. Redressement des finances

Ce projet de loi n'a aucune incidence sur le redressement des finances.

6. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur le personnel. Par contre, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels et de ses ordonnances d'exécution a engendré un surcroît de travail et une spécialisation toujours plus exigeante et pointue de la part de l'inspectorat des eaux, vu l'adjonction des eaux de baignade dans le droit fédéral.

Aucune création de poste n'est prévue, cette surveillance accrue est assurée par un inspecteur des eaux, secondé par un contrôleur des eaux. Ils ont pour tâche de s'assurer que les divers établissements cantonaux soumis à la loi, respectent les exigences fédérales et assurent ainsi la sécurité des consommateurs dans ce nouveau domaine du droit fédéral.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (article 110, alinéa 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 avril 1993).

8. CONCLUSION

Le Conseil d'État vous prie de prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 4 juillet 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi d'application d'un projet de loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LA-LDAI)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 20 juin 2014, et ses dispositions d'exécution ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 4 juillet 2018,

décrète :

Objet	Article premier La présente loi a pour but d'assurer l'application dans le canton de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 20 juin 2014, et de ses dispositions d'exécution.
Organisation 1. en général	Art. 2 ¹ Le département désigné par le Conseil d'État (ci-après: le département) veille à l'exécution de la législation en matière de denrées alimentaires et d'objets usuels. ² Le service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après le service) est chargé des tâches découlant de cette législation. ³ Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution. ⁴ Il peut conclure des conventions avec d'autres cantons. ⁵ Le service peut édicter des directives techniques, d'ordre administratif ou d'organisation.
2. régionalisation	Art. 3 ¹ Le Conseil d'État peut confier certaines tâches liées à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires et les objets usuels à d'autres cantons. ² Il peut également accepter d'exécuter de telles tâches pour d'autres cantons.
3. autres organes	Art. 4 Des tâches spéciales de contrôle peuvent être confiées à des organismes indépendants de l'administration.
Personnel chargé de l'exécution 1. formation	Art. 5 ¹ Sous réserve du droit fédéral, le service veille à la formation initiale et à la formation continue du personnel responsable de l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires et les objets usuels. ² Il définit la nature et la durée des cours de formation continue et peut en rendre la fréquentation obligatoire.
2. assermentation	Art. 6 ¹ Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnes chargées de l'exécution du contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels ont la qualité d'agents ou d'agentes de la police judiciaire. ² Elles sont assermentées par le chef ou la cheffe du département.

3. secret de fonction	Art. 7 Les personnes exerçant une activité relevant de l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires et les objets usuels sont tenues au secret de fonction.
Analyses pour des tiers	Art. 8 Le service peut effectuer des analyses à la demande de tiers ou de collectivités publiques.
Émoluments	Art. 9 Le Conseil d'État fixe le montant des émoluments.
Ordonnances pénales	Art. 10 ¹Lorsque les conditions sont réunies au sens du code de procédure pénale suisse, le service poursuit et sanctionne les contraventions par voie d'ordonnance pénale. ²L'opposition à l'ordonnance pénale doit être adressée au service, qui la transmet au tribunal avec le dossier de la cause.
Voies de droit	Art. 11 ¹En cas d'opposition, l'opposant supporte les frais de la procédure de réexamen si son résultat lui est défavorable. ²Les décisions du service rendues sur opposition ainsi que les décisions du service qui ne peuvent pas faire l'objet d'une opposition peuvent faire l'objet d'un recours au département puis au Tribunal cantonal conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.
Abrogation	Art. 12 La loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LA-LDAI), du 25 juin 1995, est abrogée.
Référendum	Art. 13 La présente loi est soumise au référendum facultatif.
Promulgation et entrée en vigueur	Art. 14 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. ²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,