

Interpellation

1209 Masshardt, Langenthal (PS-JS)

Cosignataires: 0

Déposée le: 29.01.2008

Protection des animaux et des eaux : échec de l'auto-contrôle

On a pu lire dans les quotidiens des 25 et 26 janvier 2008 qu'un agriculteur de Studen a été inculpé pour violation massive de la législation sur la protection des animaux et sur la protection des eaux. Près de 80 vaches négligées ont été retrouvées dans son étable et le purin était rejeté dans les canalisations. Manifestement, les instances de contrôle savaient depuis des années que cet agriculteur ne respectait pas la législation. Pourtant, elles n'ont rien fait. Le système de contrôle des exploitations agricoles a échoué. Comme l'expliquait le vétérinaire cantonal dans un article de journal du 26 janvier 2008, il ne suffit pas de traiter ce cas particulier, mais il faut remettre en question le système dans son ensemble.

Dans un article daté du 28 janvier, le *Bieler Tagblatt* racontait comment un élevage piscicole de la commune de Schwadernau non seulement déclarait mal ses produits, mais aussi enfreignait gravement les prescriptions sanitaires et de protection des eaux. Dans ce cas-là, la commune est responsable du contrôle de la législation. Manifestement, l'exploitation, qui existait depuis des années, n'a été contrôlée pour la première fois que l'automne dernier sur le respect des règles sanitaires. Là encore, de toute évidence, le système de contrôle a échoué.

D'après le rapport annuel de l'Office fédéral de métrologie (METAS), lors des contrôles des appareils mesureurs des gaz d'échappement des moteurs à combustion dans les garages, le taux de non-conformité atteint 16 pour cent (rapport annuel 2006, METAS, page 11). Ces appareils de mesure, utilisés pour les tests d'échappement des véhicules à moteur, sont contrôlés chaque année par le vérificateur des poids et mesures. En dépit de la fréquence annuelle de ces contrôles, un appareil sur six est déclaré non-conforme. Là encore, la philosophie des contrôles repose sur l'auto-maintenance et l'auto-contrôle. Même le METAS critique dans son rapport annuel le fait que la situation ne pourra s'améliorer, ce qui est nécessaire et urgent, que par le recours rigoureux aux dispositions pénales.

Ces dernières années, plusieurs cantons, dont celui de Berne, ont effectué des contrôles inopinés sur les systèmes de refoulement des gaz dans les stations-service. En règle générale, ces installations font l'objet d'un contrôle et de mesures tous les deux ans. En vertu de l'accord interprofessionnel entre les cantons et l'Union professionnelle suisse de l'automobile (UPSA), qui règle et met en exécution, avec des partenaires de mesure, les mesures de protection de l'environnement sur mandat des cantons, les propriétaires de stations-service doivent vérifier d'eux-mêmes continuellement si ces installations sont fonctionnelles. Les résultats des contrôles inopinés montrent un taux de non-conformité bien supérieur à 20 pour cent (cf. *Blick* du 19 janvier 2008). Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, 54 pour cent des installations n'ont pas résisté à l'examen, 32 pour cent dans le canton de Berne et 23 pour cent dans le canton de Thurgovie. Ainsi, chaque

année, 15 tonnes de vapeurs de benzène menacent la santé des clients des stations-service et des riverains.

Le Conseil-exécutif est chargé de répondre aux questions suivantes concernant les quatre domaines problématiques évoqués ci-dessus :

1. Le Conseil-exécutif n'est-il pas lui aussi d'avis, au vu des cas cités, que le fonctionnement des systèmes de contrôle dans les domaines de la protection des animaux, des eaux, de l'environnement et de l'hygiène est insuffisant ?
2. Le Conseil-exécutif n'est-il pas lui aussi d'avis qu'il faudrait appliquer plus rigoureusement les prescriptions en matière de protection de l'environnement, des eaux et des animaux ainsi que les règles sanitaires, non seulement afin de protéger la population et l'environnement, mais aussi par souci d'équité au sein de la branche ?
3. Que pense faire le Conseil-exécutif afin d'améliorer la qualité des contrôles des prescriptions en matière de protection de l'environnement, des eaux et des animaux et des règles sanitaires ainsi que le controlling associé ?
4. Le Conseil-exécutif est-il prêt, vu l'état de désolation dans lequel se trouve le système de contrôle, à engager davantage de moyens humains et financiers ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'interpellation aborde tous les domaines de contrôle des exploitations agricoles. L'auteure de l'interpellation affirme que non seulement les contrôles inopinés fondés sur la responsabilité individuelle effectués auprès des exploitations agricoles ont échoué, mais que le fonctionnement de l'ensemble du système de contrôle du respect des prescriptions sur la protection des animaux, de l'environnement, des eaux et sur l'hygiène est insuffisant dans le canton de Berne. L'interpellation s'appuie sur des articles de presse et sur des exemples tirés du contrôle des appareils mesureurs des gaz d'échappement et des systèmes de refoulement des gaz dans les stations-service.

Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il n'y a pas lieu de remettre en question le système de contrôle de l'agriculture dans son ensemble. Les inspections et contrôles publics effectués dans les exploitations agricoles sont des contrôles inopinés qui reposent sur le principe de l'auto-contrôle dans le cadre de la responsabilité individuelle des exploitants. Plus la responsabilité individuelle d'un exploitant est marquée, plus les inspections peuvent être espacées. La Confédération prescrit néanmoins des fréquences minimales de contrôle auxquelles le canton se conforme. Elles permettent de garantir que chaque exploitation sera contrôlée à intervalles réguliers.

Les exemples cités par l'interpellatrice dans le domaine des stations-service (contrôles des appareils mesureurs des gaz d'échappement et des systèmes de refoulement des gaz) ne concernent pas des contrôles inopinés, mais des contrôles réguliers. Les déclarations faites s'agissant des appareils mesureurs des gaz d'échappement sont tirées du rapport annuel 2006 du Service de vérification suisse. On peut y lire que sur les 16 pour cent de contrôles non conformes, 9 pour cent présentent une non-conformité de nature purement formelle. L'assertion selon laquelle l'élevage piscicole de Schwadernau n'aurait été contrôlé pour la première fois que l'année dernière sur le respect des règles sanitaires n'est pas pertinente non plus.

Question 1 :

Le système des inspections inopinées (contrôles inopinés de droit public) effectuées sur les exploitations agricoles dans les domaines de la protection des animaux, des eaux, de l'environnement ainsi que de l'hygiène dans la production primaire comprend les types d'inspection suivants :

Inspection de l'hygiène dans la production primaire (hygiène dans la production laitière comprise) : l'Inspection de la production primaire du Laboratoire cantonal de Berne est chargée de ces inspections. Afin d'optimiser les contrôles d'hygiène, le contrôle des den-

rées alimentaires a été cantonalisé au 1^{er} janvier 2008. Le nombre d'organes de contrôle des denrées alimentaires et, partant, la fréquence de ces contrôles ont été réduits et sont plutôt « justes ». Malgré cela, les inspections inopinées fondées sur les risques et les organes professionnels de contrôle des denrées alimentaires doivent contribuer à un niveau général d'hygiène élevé. Les exploitants ont l'obligation de pratiquer l'auto-contrôle dans le cadre de leur responsabilité individuelle. En 2007, plus de 2 000 inspections ont été effectuées dans la production primaire. Le Laboratoire cantonal avait alors également inspecté à plusieurs reprises l'élevage piscicole de Schwadernau mentionné dans l'interpellation. Le Service vétérinaire cantonal (SVét) a en outre contrôlé le local d'abattage de cette ferme piscicole sous l'angle des prescriptions de construction et d'exploitation et a prononcé des injonctions à son encontre.

Bien que le système d'inspection réorganisé fonctionne en général bien, des manquements, voire des irrégularités sont malheureusement inévitables dans des cas isolés. Ces cas isolés ne permettent cependant pas de tirer des conclusions quant à l'efficacité du système d'inspection. L'expérience montre que les irrégularités sont le plus souvent notifiées tardivement aux autorités compétentes.

Protection des eaux : selon l'article 6 de l'ordonnance cantonale sur la protection des eaux (OPE), la commune est l'autorité compétente pour le contrôle de l'entretien des installations d'entreposage des engrais de ferme ainsi que de l'entreposage et de l'épandage d'engrais. Dans le cas du domaine agricole de Studen, le contrôle n'a pas assez ou pas du tout fonctionné. La commune de Studen ne constitue pourtant pas une exception à cet égard : les contrôles que les communes devraient effectuer dans le cadre des tâches de police laissent à désirer en maint endroit. L'Office de la protection des eaux et de la gestion des déchets (OPED) pense qu'il est nécessaire d'intervenir.

Les prescriptions relevant de la protection des eaux que doivent observer les exploitations artisanales, dont font également partie les exploitations d'engraissement piscicole telles que l'élevage de Schwadernau, sont formulées par l'OPED lors de la procédure d'octroi du permis de construire. Selon l'OPED, la pisciculture de Schwadernau ne dispose pas d'un permis de construire valable couvrant l'affectation d'engraissement piscicole et d'abattage de poissons. Cet office n'avait donc aucune raison d'agir et de contrôler l'exploitation. Il s'agit donc en premier lieu d'un problème de police des constructions, ce qui signifie que la commune n'a pas suffisamment assumé son obligation de contrôle.

Contrôles vétérinaires officiels effectués par le Service vétérinaire (SVét) : les contrôles vétérinaires officiels (CVO) effectués de façon inopinée dans les exploitations agricoles portent sur la gestion des médicaments vétérinaires, sur la santé des animaux et des mères ainsi que sur le trafic des animaux (identification, registre des animaux, documents d'accompagnement, notification à la banque de données sur le trafic des animaux). Dans ces domaines également, les exploitants agricoles ont l'obligation de pratiquer l'auto-contrôle dans le cadre de leur responsabilité individuelle. L'intervalle entre deux contrôles vétérinaires officiels doit depuis peu être de 12 ans au plus ; en vertu de ces dispositions fédérales, 800 à 1 000 CVO sont effectués chaque année dans le canton de Berne. Aux CVO de routine viennent s'ajouter les CVO fondés sur les risques : il s'agit d'exploitations qui ont été repérées dans la banque de données sur le trafic des animaux parce qu'elles notifiaient insuffisamment le bétail. Lorsque des irrégularités sont constatées lors des COV, le contrôleur responsable impartit des délais à l'exploitant pour y remédier ou propose au service hiérarchiquement supérieur qu'un contrôle subséquent soit réalisé.

Contrôles liés aux paiements directs (protection des animaux comprise) par les services d'inspection de droit privé accrédités : les contrôles inopinés liés aux paiements directs portent sur le respect des prescriptions figurant dans les ordonnances sur la protection des animaux et des eaux, les paiements directs, la contribution d'estivage, la contribution à la culture des champs et l'agriculture biologique. Dans ces domaines, les chefs d'exploitation sont tout particulièrement tenus d'appliquer l'auto-contrôle dans le cadre de leur responsabilité individuelle. Chaque année, plus de 7 000 contrôles liés aux paiements directs sont effectués dans le canton de Berne. Trois organisations accréditées selon les normes européennes par le Service suisse d'accréditation (SAS) sont chargées de procéder à ces

contrôles : LA COMMISSION DE CONTRÔLE POUR UNE AGRICULTURE MÉNAGEANT L'ENVIRONNEMENT ET RESPECTUEUSE DES ANIMAUX (KUL), BIO.INSPECTA et BIO TEST AGRO. Pour les personnes chargées de ces contrôles, les dispositions légales constituent des exigences minimales. Le respect de ces dispositions constitue ainsi le seuil qui fait foi lors de l'exécution de la législation. Il faut être conscient qu'il existe sans doute une certaine marge d'interprétation dans l'appréciation de la protection qualitative des animaux. C'est la raison pour laquelle une grande importance est et sera de plus en plus accordée à cet aspect dans la formation des personnes chargées du contrôle. Lorsque les prescriptions et les charges imposées aux exploitations par l'ordonnance sur les paiements directs ne sont pas ou que partiellement respectées, le service d'inspection enregistre les résultats du contrôle en ligne dans le système de gestion des données GELAN, informant ainsi automatiquement les services compétents de l'OAN. Sur ce, la question de réduire ou de refuser l'octroi des paiements directs est examinée. Et en cas d'éventuelles sanctions administratives, les directives fédérales sur la réduction des paiements directs font foi.

En considération des types d'inspection précités appliqués dans le canton de Berne dans les domaines de la protection des animaux, des eaux et de l'environnement ainsi que de l'hygiène dans la production primaire, le Conseil-exécutif ne partage pas l'avis selon lequel les systèmes de contrôle ne fonctionnent pas assez bien, mais voit encore des possibilités d'amélioration et d'optimisation.

Question 2 :

Le Conseil-exécutif estime que les prescriptions en matière de protection des animaux, des eaux et de l'environnement ainsi qu'en matière d'hygiène dans la production primaire qui concernent les organes de contrôle et la fréquence des contrôles sont en général appliquées de manière rigoureuse et proportionnée.

Des mesures s'imposent notamment en matière de protection des eaux et de protection des animaux dans l'agriculture, où il s'agit d'identifier aussi tôt que possible les éventuelles irrégularités et de prendre à temps les mesures d'amélioration qui s'imposent. En matière de protection des eaux, certaines communes doivent assumer de manière plus rigoureuse leurs tâches de police des constructions et de police locale. S'agissant de la protection des animaux dans la garde d'animaux de rente, la mise sur pied d'un système de détection précoce permettant d'identifier les exploitations posant problème ainsi que l'intégration des communes à l'exécution de ces domaines revêtent une importance particulière.

Question 3 :

Le Conseil-exécutif considère que les contrôles effectués en matière de protection des animaux, des eaux et de l'environnement ainsi que d'hygiène dans la production primaire sont en principe suffisants. Il pense néanmoins, comme il l'a déjà mentionné, qu'ils doivent être améliorés. Le canton de Berne salue ainsi grandement et participe activement à la mise au point des contrôles fondés sur les risques dans le cadre du développement du programme de contrôle national pluriannuel et du projet de système d'information sur la chaîne alimentaire.

Afin d'améliorer à brève échéance la situation en matière de protection des eaux, il faut veiller en premier lieu à ce que les communes assument correctement leurs tâches de police des constructions et de police locale afin d'identifier le plus rapidement possible les éventuelles irrégularités en matière de protection des eaux dans l'agriculture. Concernant la protection des animaux, il s'agit de mettre en place un système de contrôle fondé sur les risques. La mise en réseau des différents systèmes de contrôle ainsi que le système d'identification et de notification doivent être améliorés, ce qui nécessite cependant une adaptation de l'ordonnance portant introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux (OiPA ; RSB 916.812). A cette occasion, les communes ainsi que d'autres acteurs concernés se verront attribuer une nouvelle tâche d'exécution de la protection des animaux. Le système de contrôle fondé sur les risques a pour objectif de soumettre à un contrôle renforcé les exploitations identifiées comme étant à risque. Mais une chose est sûre : un système de contrôle fondé sur les risques aussi perfectionné soit-il et une densité

de contrôle aussi élevée soit-elle ne pourront empêcher complètement les irrégularités dans des cas isolés.

En matière d'environnement, la Direction de l'économie publique a déjà engagé les mesures qui s'imposent pour améliorer la situation s'agissant des appareils mesureurs des gaz d'échappement et des systèmes de refoulement des gaz dans les stations-service. Une modification du système indépendant de contrôle régulier dans le domaine de la protection de l'environnement ne serait en revanche pas opportune. La collaboration avec les différentes branches s'est avérée concluante.

Question 4 :

Le système de contrôle ne se trouve pas dans un état de désolation, mais doit en partie être amélioré ou optimisé. Le Conseil-exécutif ne se sent donc pas contraint d'engager d'importantes ressources supplémentaires. L'accent doit clairement être mis sur l'optimisation des moyens existants et des processus. Il n'est pas totalement exclu que le personnel soit étoffé ici ou là. Ainsi, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) examinera dans le contexte de la réorganisation ou de la fusion de l'OPED et de l'OEH s'il est possible de dégager du personnel supplémentaire pour les contrôles liés à la protection des eaux. L'examen du Service vétérinaire cantonal (SVét) entrepris par la Direction de l'économie publique à la suite des cas de protection des animaux découverts met en évidence une sous-dotation générale en personnel en comparaison avec d'autres cantons, particulièrement dans le domaine de la protection des animaux. En prévision de l'introduction d'un système de contrôle fondé sur les risques, la création d'un poste supplémentaire dans le domaine de la protection des animaux est à l'étude à titre de mesure immédiate.

Il ne fait aucun doute que des moyens financiers et humains plus importants permettraient d'effectuer davantage de contrôles. Mais ce n'est pas par une augmentation générale de la fréquence des contrôles dans le dessein d'identifier les cas isolés d'exploitations contrevenant gravement aux dispositions en vigueur qu'il sera possible d'atteindre le but recherché. En effet, c'est là encore principalement par des optimisations qu'il s'agira de réaliser des améliorations.

Au Grand Conseil