

Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance concernant l'élimination des sous-produits animaux

1. Contexte

Près de 300 000 tonnes de restes de cuisine et de table sont produits chaque année en Suisse. Environ 70% sont affouragés à des porcs. D'autres modes d'élimination sont possibles, comme l'incinération en tant que déchets ou le compostage et la fermentation dans des installations de production de biogaz produisant de l'énergie thermique et électrique.

En approuvant la motion Scherer (06.3270; Valorisation de restes et de sous-produits alimentaires), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de maintenir la possibilité d'une utilisation écologiquement et économiquement judicieuse des restes de cuisine et de table. Or il existe un certain risque d'introduire des épizooties avec ce matériel qui peut être contaminé par des restes importés illégalement en provenance de régions où sévissent des épizooties. Plusieurs foyers épizootiques en Suisse et en Europe ont été ainsi déclenchés par l'affouragement de restes de cuisine et de table (entre autres : fièvre aphteuse GB 2001; peste porcine classique NL 1997 ; plusieurs cas de peste porcine classique en Suisse en 1993). Au vu des dommages économiques causés par l'épidémie de fièvre aphteuse en Angleterre en 2001, dont la facture a dépassé les 10 milliards de francs, l'UE a décidé en 2002 d'interdire l'affouragement des restes de cuisine et de table sur l'ensemble du territoire de la Communauté européenne. Les derniers délais transitoires ont expiré fin octobre 2006.

Les exigences relatives à la valorisation des restes de cuisine et des restes de repas comme aliments pour animaux sont fixées dans l'ordonnance suisse du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE; RS 916.401). Ces restes ne peuvent être utilisés qu'après avoir été soumis à un traitement thermique. Leur collecte, leur utilisation et leur remise à des tiers en tant qu'aliments pour animaux sont soumises à autorisation.

Depuis le 1^{er} novembre 2006, la Suisse est donc le seul pays d'Europe de l'Ouest qui autorise encore l'affouragement de restes de cuisine et de table aux porcs. Une analyse des risques effectuée en 2006 a démontré que la probabilité d'une contamination du cheptel suisse d'animaux de rente par une épizootie hautement contagieuse due à cette pratique est faible, mais qu'elle existe. Il ne faut pas négliger ce risque, mais le réduire car, comme indiqué ci-dessus, les dommages économiques peuvent être énormes. Il y a en principe deux possibilités pour y parvenir:

1. interdire totalement l'affouragement des restes de cuisine et de table, ou
2. renforcer les dispositions relatives à leur affouragement.

C'est la deuxième voie que propose la présente modification.

Le risque que des maladies puissent être transmises par contact des animaux de rente avec des restes de cuisine et de repas non chauffés ou insuffisamment chauffés existe, que ce soit par le biais de l'affouragement des restes ou par leur utilisation dans des installations de production de biogaz et de fermentation situées sur des exploitations d'animaux de rente. La fermentation biologique des restes de cuisine et de table servant à produire de l'énergie thermique et électrique va gagner de l'importance dans les années qui viennent. Les réglementations relatives à l'élimination des restes de cuisine et de table étaient ancrées jusqu'à présent dans l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE ; RS 916.401) ; or, de par leur thématique, leur place est plutôt dans l'ordonnance du 23 juin 2004 concernant l'élimination des sous-produits animaux (OESPA; RS 916.441.22). C'est là qu'elles sont intégrées à la faveur de la présente révision.

2. Principaux aspects de la modification de l'ordonnance

La valorisation des restes de cuisine et de table doit être réglementée de manière à réduire le risque de propagation d'épizooties à un minimum négligeable.

Il est prévu de maintenir à la fois la possibilité d'affourager les restes de cuisine et de table et celle de les valoriser dans des installations de production de biogaz et de compostage. Les deux modes d'élimination doivent être soumis à des réglementations uniformes dans l'OESPA.

Les restes de cuisine et de table provenant de moyens de transport opérant au niveau international sont considérés, comme dans l'UE, comme des sous-produits animaux de catégorie 1 (catégorie de risque la plus élevée) et ils doivent être incinérés. Tous les restes de cuisine et de table produits en Suisse sont considérés comme sous-produits animaux de catégorie 3 (catégorie de risque la plus faible) et peuvent être affouragés ou utilisés comme compost pour autant que les diverses mesures de précaution et les traitements préalables adéquats soient respectés.

L'élimination, c'est-à-dire la collecte, l'entreposage, le transport et la valorisation de restes de cuisine et de table est soumise à autorisation obligatoire. Il faut éviter le contact des animaux de rente avec les matières crues: les installations de transformation de restes de cuisine et de table doivent donc être construites et exploitées de manière à assurer la séparation avec les troupeaux d'animaux de rente.

La transformation de restes de cuisine et de table dans des installations de production de biogaz ou de compostage doit aboutir à une réduction des agents pathogènes permettant d'utiliser sans risques les résidus à des fins techniques.

Le renforcement des dispositions relatives à l'affouragement des restes de cuisine et de table va conduire à une professionnalisation de la valorisation de ces restes. Les nouvelles mesures de sécurité vont amener les exploitants de petites cuisines à lavures à se poser la question de savoir s'ils veulent effectuer eux-mêmes les investissements nécessaires à l'adaptation de leurs installations ou s'ils veulent se regrouper avec d'autres exploitants. La fermentation des restes dans des installations de production de biogaz et de compostage représente une alternative possible dont les exigences sont toutefois tout aussi strictes.

Parallèlement au renforcement des dispositions, il faut également renforcer leur application. Des contrôles plus soutenus doivent être effectués par les instances cantonales compétentes et par l'Unité fédérale pour la filière alimentaire; les infractions doivent être sanctionnées en conséquence.

3. Relation avec le droit européen

L'OFE et l'OESPA font toutes deux partie de l'Accord sur l'agriculture CH - CE (RS 0.916.026.81). Si nous voulons éviter de mettre en péril l'équivalence entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la législation sur les épizooties, ce qui risquerait d'entraver le commerce des produits animaux, nos dispositions relatives aux sous-produits animaux doivent correspondre à celles du règlement (CE) No 1774/2002¹.

Contrairement à l'UE, la Suisse ne prévoit pas dans le présent projet de révision d'interdire l'affouragement des restes de cuisine et de table, mais de réduire encore les risques en renforçant les exigences. Même en interdisant l'affouragement de ces restes, le risque d'introduire une épizootie en Suisse par ce biais ne pourrait pas être complètement éliminé. De même, l'interdiction générale de l'affouragement ne permettrait pas d'exclure l'affouragement illégal de restes provenant de ménages privés. La question de savoir si la présente révision de l'OESPA permet de satisfaire aux critères de l'équivalence ne peut être

¹ Règlement (CE) n° 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine. JO. L 273 du 10.10.2002, p. 1; dernière modification par le règlement (CE) no 2007/2006 de la Commission du 22 décembre 2006, JO. L 379 du 28.12.2006, p. 98

tranchée de manière définitive. L'UE est informée en parallèle des modifications prévues. Si elle émet des réserves, le projet sera réexaminé.

4. Commentaires disposition par disposition

Art. 2, al. 2, let. a et 2^{bis}

L'OESPA s'applique à trois sortes de restes de cuisine et de table: ceux qui proviennent de moyens de transport opérant au niveau international, ceux qui sont destinés à l'alimentation animale ou ceux qui seront valorisés dans une installation de production de biogaz ou de compostage. Elle ne réglemente donc pas leur élimination dans les ordures ménagères.

Art. 3, al. 5 et 6

Les ménages privés ne doivent pas répondre aux exigences posées aux installations en matière d'élimination des sous-produits animaux, par exemple pour le compostage de restes de cuisine et de table. Ils doivent donc être exclus de la définition des installations.

Les restes de cuisine et de table sont des déchets d'aliments provenant d'établissements qui produisent des denrées alimentaires pour une consommation immédiate, tels les restaurants, les services de restauration à bord, les cuisines centrales et les cuisines des ménages. Les points de vente de commerces de détail, tels les supermarchés ou les boucheries, ainsi que les entreprises du secteur alimentaire qui fabriquent des produits pour le commerce de détail ne sont en revanche pas concernés. Par contre, les déchets d'un bar à sandwiches vendant des sandwiches destinés à la consommation immédiate situé dans un supermarché seraient considérés comme restes de cuisine et de table.

Les restes de table qui ne sont pas d'origine animale sont compris dans la définition car le tri d'avec les restes d'origine animale n'est pas réalisable de manière assez fiable.

Art. 4, let. g

Les restes de cuisine et de table provenant de moyens de transport opérant au niveau international représentent un danger potentiel particulier, car ils ne sont pas soumis aux réglementations d'importation qui interdisent l'importation de matériel en provenance de régions dans lesquelles apparaissent des épizooties. Ces restes doivent donc être classés dans la catégorie 1, c'est-à-dire dans la catégorie de risque la plus élevée. Cette classification concerne sans distinction les transports en provenance des Etats membres de l'UE et ceux en provenance des pays tiers, car les différencier selon l'origine occasionnerait un investissement logistique disproportionné.

Art. 6, let. e

Les denrées alimentaires à base de viande qui ne sont plus destinées à la consommation pour des raisons commerciales ou pour cause de défaut de fabrication sont considérées comme des sous-produits animaux.

Art. 6, let. f

Les restes de cuisine et de table produits dans le pays (« provenant de Suisse ») font partie des sous-produits animaux de catégorie 3. Le danger inhérent à ces restes est minime car ils ne contiennent normalement que des matières provenant de régions où il n'y a pas d'épizooties. Une transmission d'épizootie n'est toutefois pas exclue au cas où des restes d'aliments introduits illégalement y seraient mélangés.

Art. 9, al. 2, let. f et g

La valorisation de restes de table dans un compost privé ou leur affouragement à ses propres animaux ne sont pas soumis à autorisation. De même, les usines d'incinération d'ordures ménagères qui incinèrent des restes de cuisine et de table en provenance de pays

autres que la Suisse en tant que déchets n'ont pas besoin d'une autorisation au sens de l'OESPA. Au cas où des restes de table produits dans son propre ménage sont affouragés à ses propres animaux, ils doivent être soumis au préalable à un traitement thermique conformément à l'annexe 4, chiffre 39a.

Art. 11a

Les dispositions relatives à l'identification et au transport des sous-produits animaux ne s'appliquent pas aux restes de cuisine et de table provenant de Suisse qui ne doivent pas être identifiés en tant que matériel de catégorie 3 et ne nécessitent pas de documents d'accompagnement lors du transport. Elles ne s'appliquent pas non plus aux restes de cuisine et de table de provenance étrangère destinés à être incinérés en tant qu'ordures ménagères. Toutefois l'obligation de tenir un registre de même que certaines exigences relatives aux conteneurs utilisés pour le transport sont applicables, conformément à la législation sur les déchets et à l'article 28, al. 4.

Art. 13, al. 3

L'utilisation des matériaux de catégorie 1 à des fins de diagnostic, d'enseignement et de recherche, ainsi que pour des préparations de taxidermie ne sera plus soumise à autorisation.

Art. 17 Élimination des résidus de l'incinération et des résidus de fermentation

Le texte législatif précise désormais que l'élimination des résidus issus des installations de production de biogaz et de compostage est régie par les législations sur la protection de l'environnement et sur l'agriculture.

Art. 18, al. 1

La liste des exceptions au principe du cannibalisme est complétée. Outre les produits à base de lait et d'œufs, elle contient aussi d'autres produits ayant subi une transformation poussée tels la gélatine, le phosphate dicalcique et tricalcique ainsi que les restes de cuisine et de table.

Art. 18c Restes de cuisine et de table

Les dispositions relatives à l'affouragement de restes de cuisine et de table de l'OFE sont reprises dans l'OESPA ; les exigences applicables aux installations sont renforcées à cette occasion (voir annexes 2 et 3).

Art. 20

Depuis que les rendements de la pêche ont diminué suite à la réduction de l'eutrophisation des lacs suisses, les poissons blancs ne sont plus utilisés pour alimenter les porcs. Les dispositions y relatives sont donc obsolètes. Les aliments liquides pour animaux provenant de déchets d'abattage ainsi que les restes de cuisine et de table peuvent continuer à être affouragés après avoir été soumis à un traitement préalable approprié.

Art. 22, al. 1

Les poissons blancs ne sont plus utilisés pour l'alimentation des porcs (voir plus haut).

Art. 28, al. 1 et 1^{bis}

Le texte législatif précise que la capacité d'exploitation maximale ne s'évalue pas uniquement en fonction de la capacité de transformation technique, mais également en fonction des capacités de transport, de réception et d'entreposage.

Art. 34, al. 3

Il est spécifié que l'autorisation relevant de la législation relative aux aliments pour animaux ne remplace pas l'autorisation vétérinaire requise par l'OESPA.

Art. 44, al. 4

Un délai transitoire de 12 mois est accordé pour adapter les installations de valorisation de restes de cuisine et de table en termes de construction.

Modification du droit en vigueur

Les dispositions relatives à la valorisation des restes de cuisine et de table de l'OFE sont reprises dans l'OESPA.

Annexe 1

Le marquage par du triheptanoate de glycérol est non seulement inodore mais aussi incolore; il permet de déceler la présence de matières des catégories 1 et 2 au moyen de procédés de tests spécifiques.

Une telle exigence de marquage du matériel des catégories 1 et 2 est en cours d'élaboration dans l'UE². Elle devrait entrer en vigueur cet été et devrait être mise en œuvre en 2008 dans tous les Etats membres.

Annexe 2

Les déchets du métabolisme (urine, contenu de la panse, contenu de l'estomac et des intestins) ne présentent qu'un risque minime d'épizootie. Ils peuvent donc également être transformés dans des installations de production de biogaz ou de compostage qui ne remplissent pas toutes les exigences de l'annexe 2 en termes de construction.

En cas de valorisation de restes de cuisine et de table comme aliments pour animaux ou comme substrat de fermentation, des exigences supplémentaires doivent être remplies pour assurer une séparation stricte entre les restes et les animaux de rente éventuellement détenus sur la même exploitation. Les voies d'accès et de sortie des locaux de stabulation situées dans la même enceinte ne doivent pas croiser les voies d'accès et de sortie des installations d'élimination. Les animaux de rente ne doivent pas entrer en contact avec les conteneurs qui sont utilisés pour le transport de restes de cuisine et de table crus. Les véhicules servant au transport de ces matières ne doivent pas être utilisés simultanément ou à un autre moment pour le transport d'animaux de rente.

Annexe 3

En cas de valorisation de déchets du métabolisme, il n'est pas nécessaire d'observer une séparation stricte des secteurs propre et sale telle qu'elle est exigée dans l'annexe 3 si les installations sont construites et exploitées de manière à prévenir une contamination du produit fini.

Annexe 4

Les restes de cuisine et de table doivent être soumis à une stérilisation sous pression avant leur valorisation dans des installations de production de biogaz et de compostage. Une hygiénisation préalable représente une alternative possible de même que le procédé de fermentation thermophile d'une durée d'au moins 20 jours. Ce traitement, garantissant une réduction suffisante des agents pathogènes, permet d'utiliser ultérieurement les résidus à des fins techniques.

Les exigences relatives à l'hygiénisation avant l'affouragement sont reprises de l'OFE.

² Projet de Règlement de la Commission modifiant le Règlement (CE) n° 1774/2002 du Parlement Européen et du Conseil en ce qui concerne le marquage des sous-produits animaux. (Doc. SANCO/10571/2006)